Heinemann, Martin

Der grundsatz der parlamentarischen...

Anklam

1917

3
Box 35 Heinemann, Martin, 1889-
Der grundsatz der parlamentarischen oeffentlichkeit nach dem rechte des Deutschen reichstages. Anklam, Poettcke, 1917.
xii, 84 p. 23 cm.

Thesis, Greifswald.

OMYGD

Der Grundsatz der parlamentarischen Oeffentlichkeit nach dem Rechte des Deutschen Reichstages.

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Königlichen Universität Greifswald
vorgelegt
von

Martin Heinemann,
Referendar.

Anklam
Druck von Rich. Poettcke Nachf.
1917

Gedruckt mit Genehmigung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Greifswald.

Referent: Professor Dr. Hubrich.

Tag der mündlichen Prüfung: 28. April 1917.

Meinen lieben Eltern!

Inhalt.

I. Einleitung.
§ 1. Bedeutung der parlamentarischen Oeffentlichkeit . . 1—3
§ 2. Geschichte der parlamentarischen Oeffentlichkeit in Deutschland . . . . 3—12
II. Hauptteil. Die Oeffentlichkeit nach dem Rechte des Deutschen Reichstages.
1) Die Oeffentlichkeit im engeren Sinne (Art. 22 Abs. 1 RV).
§ 3. Begriff und Umfang der Oeffentlichkeit. — Rechtsnatur der Verfassungsvorschrift . . . . 13—18
§ 4. Die unbedingte Oeffentlichkeit der Plenarverhandlungen. (I. Verfassungswidrigkeit des § 36 S. 2 der Geschäftsordnung des Reichstages. — II. Ungiltigkeit der in geheimer Sitzung gefaßten Beschlüsse — III. Rechtsgarantieen gegen Verletzung des Art. 22 Abs. 1 RV. — IV. Anhang.) . . . 19—43
§ 5. Beschränkte Oeffentlichkeit der Abteilungs- und Kommissionssitzungen . . . . 44—54
2) Erweiterung der Oeffentlichkeit durch die Vorschrift des Art. 22 Abs. 2 RV. . . . .
§ 6. Das sogenannte Privileg der Parlamentsberichte ein Ausfluß des Grundsatzes der Oeffentlichkeit, nicht der parlamentarischen Redefreiheit . . . . . . 55—58
§ 7. Rechtsnatur der Verfassungsvorschrift. . . . . . 58—63
§ 8. Auslegung des Art. 22 Abs. 2 RV. (Anhang: die stenographischen Berichte und Protokolle des Reichstages). . . . . 63—72
III. Schluß.
§ 9. Reformfragen . . . . 73—84

Literatur.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht in der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, hrsg. von Kohler, IV. Bd. 7. Aufl. München, Leipzig und Berlin 1914. (Staatsrecht*).

— Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat I. Bd. Berlin 1912. (Verfassungsurkunde).

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901. (Staatsrecht).

— Die Verfassung des Deutschen Reiches, 4. Aufl. Berlin 1911. (Verfassung).

— Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, 6. Aufl. Berlin 1907. (Preuß. Verfassungsurkunde).

v. Bar, Gesetz und Schuld im Strafrecht, Bd. I, Berlin 1906.

— Die Redefreiheit der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen, Leipzig 1868.

— in „Reform des deutschen Reichsstrafgesetzbuches", hrsg. von Aschrott und v. Liszt, Bd. I. Berlin 1910.

Beling, Grundzüge des Strafrechts, 4. Aufl. Tübingen 1912.

Binding, Handbuch des Strafrechts I. Bd. Leipzig 1885 (Handbuch).

— Die Privilegien der Straflosigkeit (Programme der Universität Leipzig) Leipzig 1885 (Privilegien).

— Die Notwehr der Parlamente gegen ihre Mitglieder in „Vorträge der Gehe-Stiftung" VI. Bd. Leipzig und Dresden 1914. (Notwehr der Parlamente).

Bornhak, Grundriß des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl. Leipzig 1912. (Grundriß).

— Preuß. Staatsrecht, I. Bd. 2. Aufl. Breslau 1911, (Preuß. Staatsrecht).

— Ständetum und Konstitutionalismus in der Zeitschr. f. Politik, Bd. VII (Berlin 1914), S. 123 ff.

— Wandlungen der Reichsverfassung im „Archiv f. öff. Recht" Bd. XXVI (1910), S. 373 ff.

Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts im „Archiv f. öff. Recht" Bd. IV (1889), S. 22 ff.

Cahn, Inwieweit ist der deutsche Richter berechtigt und verpflichtet, Gesetze und Verordnungen auf ihre Verfassungsmäßig-

*) Die in Klammern beigefügten Worte geben die Anführungsweise an.

keit hin zu prüfen? in „Annalen des Deutschen Reichs" 1907 S. 481 ff., 597 ff.
Damlitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1910.
Delius, Die sitzungspolizeilichen Befugnisse der Behörden im Deutschen Reiche und im Königreiche Preußen, 1893.
Engelmann, Das bürgerliche Recht Deutschlands, 5. Aufl. Berlin 1909.
Eyschen, Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg, Tübingen 1910 (aus: Das öff. Recht der Gegenwart, Bd. XI).
Fleischmann, Der Ausschluß der Oeffentlichkeit bei den Verhandlungen des Reichstages in der „Deutschen Jur.-Ztg." 1900, S. 157/58.
— Die materielle Gesetzgebung in „Handbuch der Politik", Bd. I, 2. Aufl. Berlin und Leipzig 1914, S. 271 ff.
Frank, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich. 8.—10. Aufl. Tübingen 1912.
Fuld, Die Straffreiheit wahrheitsgetreuer Reichstagsberichte in „Annalen des Deutschen Reiches" 1887 S. 249 ff.
— Die Zeugnisverweigerung der Reichstagsmitglieder wegen einer in Ausübung ihres Berufes getanen Aeußerung in „Annalen des Deutschen Reiches" 1888 S. 6 ff.
— Die Immunität der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen im „Archiv f. öff. Recht" Bd. IV. (1889) S. 342 ff.
Garr, Parlament und Presse in „Wiener staatswissenschaftliche Studien", hrsg. von Bernatzik und v. Philippovich. 8. Bd. 2. H. Wien und Leipzig 1908.
v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts 3. Aufl. Leipzig 1880.
Gierke, Deutsches Privatrecht I. Bd. Leipzig 1895.
— Besprechung des II. Bandes des Labandschen Staatsrechts in Grünhuts Zeitschr. f. das Privat- und öff. Recht, Bd. VI (1879) S. 221 ff.
Gneist, Gutachten in den Verhandlungen des 4. deutschen Juristentages von 1863 Bd. I. S. 212 ff. Berlin 1863.
Goos & Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark, Tübingen 1913 (aus: „Das öff. Recht der Gegenwart", Bd. XX).
Gribowski, Das Staatsrecht des Russischen Reiches, Tübingen 1912 (aus: „Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 17).
Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht, 2 Bände, Leipzig 1873, 1880, 1888.
Hatschek, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, I. Bd. Berlin und Leipzig 1915.
Heinze, Die Straflosigkeit parlamentarischer Rechtsverletzungen und die Aufgabe der Reichsgesetzgebung, Stuttgart 1879.

Herrmann, Ueber die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder der Ständeversammlungen in „Archiv des Kriminalrechts, neue Folge 1853". S. 340 ff.
Hiersemenzel, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Nordd. Bundes I. Bd. Berlin 1868. (= die Verfassung des Nordd. Bundes, II. Teil).
Hubrich, Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung in „Annalen des Deutschen Reiches" 1897 S. 1 ff.
— Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin. Berlin 1899.
— Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht, Berlin 1905.
— Preuß. Staatsrecht (in „Bibliothek des öff. Rechts" Bd. XV) Hannover 1909.
— Deutsches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwicklung. 2. Aufl. Leipzig und Berlin 1913.
— in „Annalen des Deutschen Reiches" 1916 S. 641 f, 694 f.
v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, Vorträge, Heidelberg 1904.
Jellinek, Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage, Freiburg 1887.
— System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1905.
— Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Berlin 1906.
— Das Recht des modernen Staates, I. Bd.: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. Berlin 1914.
— Ausgewählte Schriften und Reden, 2. Bd.: Besondere Staatslehre (Fragment) S. 153 ff. Berlin 1911.
Kahl, v. Lilienthal u. a., Gegenentwurf zum Vorwurf eines Deutschen Strafgesetzbuchs nebst Begründung, Berlin 1911.
Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze, Tübingen 1911.
v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Stuttgart 1887.
v. Kißling, Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten und der Schutz gegen Mißbrauch derselben. 2. Aufl. Wien 1885.
Kleinfeller, „Privilegien" in „Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts. Allgem. Teil", I. Bd. S. 323 ff. Berlin 1908.
Klöppel, Das Reichspreßrecht, Leipzig 1894.
Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, 6. Aufl. Tübingen 1912, (aus: „Das öff. Recht der Gegenwart" Bd. I). (Kl. Laband).
— Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I. und II. Bd. Tübingen 1911, (Gr. Laband).
— Parlamentarische Rechtsfragen in der „Deutschen Jur.-Ztg." 1903 S. 5 ff.

Lebon, Das Verfassungsrecht der franz. Republik. Tübingen 1909 (aus: „Das öff. Recht der Gegenwart", Bd. VI).
v. Liszt, Lehrbuch des österr. Preßrechts, Leipzig 1878.
— Das deutsche Reichspreßrecht, Berlin und Leipzig 1880.
— Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 20. Aufl. Berlin 1914.
May, Das englische Parlament und sein Verfahren, übersetzt von Oppenheim, 2. Aufl. Leipzig 1880.
Mayer, Der allgem. Teil des deutschen Strafrechts 1916.
Merkel, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Stuttgart 1889.
Meyer, (Georg), Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. und 7. Aufl. I. Teil, beide bearb. von Gerhard Anschütz, Leipzig 1905 bezw. 1914. (Meyer-Anschütz.)
— Der Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung (in der Festgabe für Rud. Gneist) Jena 1889.
Meyer (Hugo), Lehrbuch des deutschen Strafrechts, neu bearb. von Ph. Allfeld. 7. Aufl. Leipzig 1912. (Meyer-Allfeld.)
v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, I. Bd. Tübingen 1860.
Müller (Meiningen), Geheime Reichstagssitzungen. — Lex-Heinze. In „Annalen des Deutschen Reichs 1900" S. 567 ff.
Neißer, Die Geschäftsordnung für das Abgeordnetenhaus des Reichsrates, 3. Bd. Wien und Leipzig 1909.
Neumann-Hofer, Die Wirksamkeit der Kommissionen in den Parlamenten in der „Zeitschrift für Politik" Bd. IV (Berlin 1911), S. 51 ff.
Olshausen, Kommentar zum Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 2 Bände, 9. Aufl., bearb. von Zweigert, Berlin 1912.
Oppenhoff, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 14. Aufl. hrsg. von Delius, Berlin 1901.
— Die Rechtsprechung des Kgl. Obertribunals in Strafsachen Bd. VI—VIII, 1865/67.
Perels, Die Zulässigkeit und Bedeutung geheimer Plenarverhandlungen des deutschen Reichstages im „Archiv f. öff. Recht" Bd. XV (1900), S. 548—563.
— Das autonome Reichstagsrecht. Die Geschäftsordnung und die Observanz des Reichtages in systematischer Darstellung. Berlin 1903.
Plate, Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, Berlin 1904.
Poelitz, Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 2. Aufl. I. und II. Bd. Leipzig 1832/33.
Pohl, Der Bundesratsbevollmächtigte im Reichstag (in der Zitelmann-Festschrift). München und Leipzig 1913.
v. Posadowsky-Wehner, Ueber das Zeugnisverweigerungsrecht der Reichstagsabgeordneten in der „Deutschen Jur.-Ztg." 1911, S. 1298 f.
Querfurth, Die rechtliche Stellung der Mitglieder des Bundesrats, Göttinger Diss. 1908.

Rauchalles, Die deutsche Reichsverfassung, Ansbach 1907.
v. Rauchhaupt, Handbuch der deutschen Wahlgesetze und Geschäftsordnungen, Leipzig und München 1916.
Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. 4. 1871, Nördlingen 1871.
v. Roenne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, I. Bd. Leipzig. 1876 (v. Roenne, Staatsrecht).
— Das Staatsrecht der preuß. Monarchie, 5. Aufl. bearb. von Philipp Zorn, 1. 2. 3. Bd. erste Abteilung. Leipzig 1899, 1906, 1915 (v. Roenne-Zorn).
Schleiden, Die Disziplinar- und Strafgewalt parlamentarischer Versammlungen über ihre Mitglieder, 2 Hefte, Berlin 1879.
Schmid, Parlamentarische Disziplin im „Archiv für öff. Recht", 32. Bd. (Tübingen 1914) S. 439 ff.
Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, II. Bd.: Reichsstaatsrecht, Leipzig 1886.
— Das preußische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts, 2 Bände, 2. Aufl. Leipzig 1888/1890.
Schwartz, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, Berlin 1914.
Seidler, Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach österr. Recht, Leipzig u. Wien, 1891.
v. Seydel, Der deutsche Reichstag in „Annalen des Deutsch. Reiches" 1880 S. 352 ff.
— Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich 2. Aufl. Freiburg u. Leipzig 1897.
Sladecek, Ueber die Immunität der parlamentarischen Reden und der parlamentarischen Berichterstattung in der „Zeitschrift f. die gesamte Strafrechtswissenschaft" Bd. 16 (1896) S. 127 ff.
Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen, II. Aufl. bearb. von v. Rauchhaupt, München u. Leipzig 1913.
Thudichum, Verfassungsrecht des Nordd. Bundes und des Deutschen Zollvereins, Tübingen 1870.
Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrh. V. Bd. 6. Aufl. Leipzig 1914.
Ulbrich, Oesterreichisches Staatsrecht, Tübingen 1909 (aus: „Das öff. Recht der Gegenwart", Bd. X).
Vogels, Die staatsrechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten („Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht", hrsg. von Zorn und Stier-Somlo VII. Bd. 5. H.) Tübingen 1911.
Vorentwurf zu einem Deutschen Strafgesetzbuch und Begründung hierzu, Berlin 1909.
Wachenfeld, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, München 1914.

Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung. Hannover 1873.
Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 2 Bände, 3. Aufl. Göttingen 1865—67.
— Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, I. Bd. Göttingen 1855.
Zoepfl, Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, 2. Bd. 5. Aufl. Leipzig u. Heidelberg 1863.
Zorn, Die deutsche Reichsverfassung, 2. Aufl. Leipzig 1913 (Reichsverfassung).
— Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, I. Bd. 2. Aufl. Berlin 1895 (Staatsrecht).
— Die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches, Berlin 1895 (Verfassungsurkunde).

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des
konstituierenden Reichstages des Nordd. Bundes 1867,
Reichstages des Nordd. Bundes 1867, 1868, 1870,
Deutschen Reichstages 1871, 1879, 1900, 1911,
Preuß. Herrenhauses 1866—67.

Gerichts-Entscheidungen.
1. Entscheidungen des Preuß. Obertribunals in „Oppenhoff, Rechtsprechung des Kgl. Obertribunals in Strafsachen", Bd. VI, VII, VIII und in „Goltdammers Archiv für Strafrecht und Strafprozeß", Bd. XVI, XXIII, XXIV,
2. Entscheidungen des Reichsgerichts in: „Entsch. in Strafsachen" Bd. II, XV, XVIII, XXXXVII; in: „Entsch. in Zivils." Bd. IX und XXXXVIII; in: „Rechtspr. d. RG. in Strafs." Bd. II; in: „Goltdammer's Archiv" Bd. LV,
3. Urteil des OLG. Kolmar in der „Jur. Ztschr. für das Reichsland Elsaß-Lothringen" Bd. XXXI.

I. Einleitung.

§ 1.

Bedeutung der parlamentarischen Oeffentlichkeit.

Parlament und Oeffentlichkeit seiner Verhandlungen sind dem modernen Menschen zwei unzertrennliche Begriffe geworden, eine dauernd geheim tagende, aus Volkswahlen hervorgegangene Vertretung scheint uns undenkbar; man könnte sich das preußische Herrenhaus allenfalls geheim verhandelnd denken, den deutschen Reichstag aber nicht.

Die unbeschränkte Oeffentlichkeit ist eine Grundbedingung gedeihlichen Wirkens jeder auf Wahlen beruhenden Volksvertretung; ihr Ansehen beruht auf der dauernden, lebendigen Wechselwirkung mit dem Volke, mit der öffentlichen Meinung. Die Oeffentlichkeit ist die Lebensluft des Parlamentarismus; sie ist das beste Mittel der Regierung im Kampfe mit Parteien, die ihre einseitigen Parteiziele über das Staatswohl stellen; sie ist auch die beste Waffe in der Hand der Parteien, eine dem wahren Besten der Gesamtheit widerstrebende Regierung zur Aenderung ihrer Haltung zu zwingen. Die Oeffentlichkeit der Verhandlung gewährt dem Volke eine doppelte Kontrolle, einmal über die von ihm gewählten Vertreter, deren Tätigkeit vor aller Augen, die sehen wollen, ausgebreitet ist, sodann über die Regierung, deren Maßnahmen durch die Abgeordneten vor jedermann kritisiert werden können. Diese Möglichkeit der Kontrolle kann und sollte eine heilsame Wirkung ausüben. Die Aufdeckung eines Mißstandes in der Verwaltung, ja die bloße Möglichkeit der Kritik wird oftmals die Organe der Regierung veranlassen, Mißbräuche abzustellen oder ihr Entstehen zu hindern. Freilich hat auch die Erfahrung gelehrt, daß die oben angedeutete, heilsame Wirkung der Volkskontrolle über die Abgeordneten nicht immer eintritt. Der Abgeordnete Lasker hat im Reichstage

gelegentlich der Beratung der norddeutschen Bundesverfassung im Jahre 1867 gesagt: „Schreitet ein Mitglied hier (im Parlament) aus, ergeht es sich in hochverräterischen Reden, so soll dies auch das ganze Volk wissen, damit das Mitglied gekennzeichnet sei und niemals mehr auf eine Wiederwahl zu rechnen habe“[1]); er hatte dabei das Idealbild einer öffentlichen Meinung vor Augen und nicht mit der häufig erschreckenden Urteilslosigkeit der großen Menge gerechnet. Mehrmals schon ist es vorgekommen, daß das Volk auf ein jeder Gesittung hohnsprechendes Verhalten eines Abgeordneten nicht in der vom Abgeordneten Lasker geschilderten Weise geantwortet hat, sondern ihn erst recht als Märtyrer einer guten Sache wieder in das Parlament gewählt hat.

Die Oeffentlichkeit kann auch in der unerhörtesten Weise mißbraucht werden, wenn wider besseres Wissen in der Absicht, die Menge zu verhetzen, ein Abgeordneter vor dem Parlament, dem Tribunal der öffentlichen Meinung, erdichtete Tatsachen vorbringt, welche die Regierung, einen Beamten oder Privatmann schwer beschuldigen.

Diese unerfreulichen Möglichkeiten dürfen hier nicht verschwiegen werden, müssen aber als das kleinere Uebel im Vergleich zu den Nachteilen (Korruption der Regierung und der Volksvertreter) hingenommen werden, die unfehlbar sich einstellen würden, wenn das Parlament dauernd geheim tagte.

Die Oeffentlichkeit besteht nicht allein darin, daß die geringe Anzahl der Tribünenplätze von Zuhörern aus dem Publikum eingenommen werden kann; „die wahre Oeffentlichkeit sitzt einzig und allein auf der Tribüne, in welcher die Vertreter der Presse beschäftigt sind“[2]). Die tägliche Berichterstattung durch die Zeitungen erweitert den Zuhörerraum bis in die entferntesten Winkel des Landes[3]); erst dadurch

[1]) Sten. Ber. d. konstit. RT. d. Nordd. Bundes 1867 (22. Sitzung v. 29. 3. 1867) I. Bd. S. 440.
[2]) Lasker, a. a. O. S. 440.
[3]) Vgl. die Worte des Parlamentariers Guizot 1819 im französischen Parlament: „Que font les journalistes quand ils publient ce qui se dit et fait dans la chambre? Ils élargissent l'enceinte, où le public est admis, ils font jouir la France entière d'un droit que tout le public ne peut exercer matériellement.“ (Bei Sladecek S. 128).

wird die Oeffentlichkeit wirklich hergestellt. Um eine durch keine gesetzlichen Schranken beengte Berichterstattung zu ermöglichen, ist sie von jeder Verantwortlichkeit für den Inhalt der wiedergegebenen Parlamentsverhandlungen zu befreien.

Das für den deutschen Reichstag geltende Recht kommt dieser Forderung im weitesten Umfange entgegen; Art. 22 RV. v. 16. IV. 1871 ordnet an:

„Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich.
„Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen
„in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.“

§ 2.

Geschichte der parlamentarischen Oeffentlichkeit in Deutschland.

Noch sind es erst 100 Jahre her, daß in einem deutschen Staate zum ersten Male eine konstitutionelle Verfassung erlassen wurde (in Nassau 3.—4. 11. 1814); andere Staaten folgten wesentlich später. Aber der Gedanke, daß die Teilnahme der vom Volk gewählten Vertreter an der Ausübung der Staatsgewalt innerhalb der verfassungsmäßigen Formen nur unter den Augen des ganzen Volkes sich abzuspielen habe, war vom Anbeginn des 19. Jahrhunderts lebendig. Ja, er brauchte nicht erst in Deutschland künstlich geweckt zu werden; ein alter germanischer Grundsatz war es, daß, wo immer über das gemeine Wohl beraten wurde, die Beratung vor aller Ohren stattzufinden habe.

Dieser Gedanke wurde im Beginn der Neuzeit mit der zunehmenden Schichtung der Gesellschaft in streng gegeneinander abgeschlossene Stände verdunkelt. Hatten bis in die Zeit des 30 jährigen Krieges die Landstände in öffentlicher Tagung noch das gesamte in einem Territorium seßhafte Volk gegenüber dem Landesherrn vertreten, so entwickelten sie sich seitdem, scharf gesondert in die drei Stände der Ritter, Prälaten und Städtevertreter, zu reinen Privilegskörperschaf-

ten, in denen jeder Stand ohne Rücksicht auf das allgemeine Beste und die Staatsbedürfnisse die überkommenen Rechte gegenüber dem Landesherrn zu wahren bestrebt war oder alle drei verbündet neue Rechte und Privilegien ihm abringen wollten. Nicht des Volkes Sache, ihre höchsteigene führten sie; das Volk hatte kein Interesse für ihre Verhandlungen und Beschlüsse, ihnen selbst mußte daran gelegen sein, ihre Politik der Selbstsucht möglichst sicher und ungestört zu betreiben. Darum fanden in dieser Zeit des Verfalls der landständischen Verfassung die Versammlungen der Feudalstände hinter verschlossenen Türen statt[1]). Der nicht bevorrechteten Klassen, insbesondere des gar keine Vertretung besitzenden Bauernstandes[2]), nahm sich jetzt eher der Landesherr im wohlverstandenen, eigenen Interesse an. Die Mißwirtschaft der Stände, ihre Blindheit gegenüber unabweisbaren Bedürfnissen des Staates beschleunigten ihren wohlverdienten Untergang. Kraftvolle Herrscher schoben sie, auf ein treues Beamtentum und ein, wenn auch kleines, stehendes Heer gestützt, kurzer Hand beiseite[3]); insbesondere wurden in Preußen „in den letzten Regierungszeiten des Großen Kurfürsten die Stände der jetzt zu Provinzen gewordenen Territorien nirgends und niemals mehr einberufen“[4]). Niemand im Volke weinte der geschwundenen Ständeherrlichkeit, diesem Hemmschuh jeder Entwicklung, eine Träne nach, stand man sich doch unter dem in seinen besten Vertretern aufgeklärten, absoluten Fürstentum erheblich besser, gab es doch wirklich eine landesväterliche Fürsorge!

Unterdessen hatte im Mutterland des europäischen Absolutismus, in Frankreich, eine auf dessen Ueberwindung gerichtete freiheitliche Bewegung der Geister angehoben. Die

[1]) Hubrich, Parl. Redefreiheit S. 161, Annalen S. 30.

[2]) Bornhak, Zeitschr. f. Politik. VII, 127.

[3]) Die Stände durften sich jetzt nur mehr zu Huldigungslandtagen vereinigen, um dem Landesherrn ihre Ergebenheit zu bezeigen; vgl. Hubrich, Deutsches Verfassungsrecht S. 30.

[4]) Anschütz, Verfassungsurkunde S. 2; vgl. Hubrich, Preuß. Staatsrecht S. 9/10 über des Großen Kurfürsten Verhalten zu den Ständen des Herzogtums Preußen; die brandenburgischen Stände wurden 1653 zum letzten Mal zur Steuerbewilligung einberufen (S. 11).

Namen Voltaire, Rousseau und Montesquieu glänzen hervor. Letzterer hat mit seinem Werke „De l'esprit des lois“ die größte Bedeutung für die bisher stattgehabte Verfassungsentwicklung des Festlandes gewonnen[5]). In dem genannten Werke (chap. VI Livre XI) preist er den englischen Verfassungsstaat, in Verkennung der geschichtlichen Eigenart der englischen Staatsentwicklung, als das unbedingt nachahmenswerte Muster bei Schaffung jeder Konstitution an; er weist in seiner Lehre von der Teilung der Gewalten im Staate die gesetzgebende Gewalt dem Volke in seiner Gesamtheit zu. Da aber in großen Staaten die Ausübung der Legislative durch das ganze Volk an tatsächlichen Schwierigkeiten scheitern würde, so läßt er das Volk durch gewählte Vertreter, durch Repräsentanten handeln. Dem Volke muß aber Gelegenheit gegeben sein, die Tätigkeit seiner Vertrauensmänner in jedem Augenblicke zu verfolgen, um prüfen zu können, ob sie wirklich seinen, des Volkes Willen ausführen. Dem dient die Oeffentlichkeit der Repräsentantenversammlungen. Montesquieus Gedankengänge fanden weiteste Verbreitung und wurden durch energische Politiker, wie den Abbé Siéyès und den Grafen Mirabeau bei der großen französischen Revolution in die Tat umgesetzt. Schon die erste Verfassung vom 3. Sept. 1791 erfüllt die Forderung der Oeffentlichkeit: „die Deliberationen des gesetzgebenden Corps sollen öffentlich geschehen und die Protokolle der Sitzungen gedruckt werden“[6]).

Seit jenen Tagen ist das Verlangen der Oeffentlichkeit für die Verhandlungen der Volksvertretungen eine der Grundforderungen der sogen. konstitutionellen Doktrin[7]). Die große Errungenschaft der französischen Revolution, die Heranziehung des gesamten Volkes zur Erfüllung der Staatsaufgaben, insbesondere zur Gesetzgebung fand auch in Deutschland begeisterte Bewunderer in den gebildeten Gesellschaftsschichten. Deutsche Staatsrechtslehrer und politische Publizisten lebten in dem Gedankenkreis, den Montesquieu geschaffen, den die Revolution zur positiven Ausgestaltung gebracht hatte; sie waren

[5]) Hubrich, Parl. Redefreiheit S. 47 ff.

[6]) Pölitz, Bd. II S. 11.

[7]) Vgl. das Zitat aus Zoepfl in der folgenden Note.

überzeugte Anhänger des Repräsentativsystems. Es entwickelte sich die bis über die Mitte des 19. Jahrhunderts hinaus in Deutschland herrschende konstitutionelle Doktrin, „eine eigentümliche Nachblüte der Naturrechtslehre“[8]), welche aus dem positiven Verfassungsrechte Frankreichs, weniger Englands allgemeingiltige Sätze herleitete, die sich aus dem Wesen des konstitutionellen Systems ergeben sollten.

Nach dem Zusammenbruch des alten Preußen bei Jena waren weitblickende Staatsmänner, ein Freiherr vom Stein, der Kanzler von Hardenberg und Wilhelm von Humboldt von der Notwendigkeit der Einführung einer Repräsentativverfassung auch in Preußen überzeugt[9]). Nach der Zertrümmerung der napoleonischen Herrschaft lebte im deutschen Volke ein starkes Streben, die Landstände, jetzt aber als Repräsentanten der ganzen Bevölkerung wiedererstehen zu lassen[10]).

Trotz der ehrlichen Bemühungen der preußischen Diplomaten auf dem Wiener Kongreß kam es wegen der Haltung der eifersüchtig auf Bewahrung ihrer vermeintlich gefährdeten Souveränität bedachten Königreiche Bayern und Württemberg nur zu der schwachen Verheißung des Artikel 13 der deutschen Bundesakte v. 8. Juni 1815: „In allen Bundesstaaten wird eine landesständische Verfassung stattfinden“[11]).

In einer ganzen Reihe deutscher Staaten (auch in Bayern, Württemberg und Baden) wurden auf Grund der Verheißung

---

[8]) Bornhak, Grundriß S. 229; vgl. Zoepfl, Grundsätze des allg. und deutschen Staatsrechts II. Bd. S. 352/53: „Wo die Verfassung auf die Grundidee einer allgemeinen Volksvertretung gebaut ist, liegt es in der Natur der Sache, daß dem Volke auch die Kenntnisnahme von der Tätigkeit der Landesvertretung möglich gemacht werden muß, insbesondere um beurteilen zu können, inwiefern der aus dem Volke hervorgegangene Teil des Repräsentationskörpers das öffentliche Vertrauen rechtfertige oder nicht“.

[9]) Anschütz, Verfassungsurkunde S. 3—8, 13; Hubrich, Preuß. Staatsrecht S. 79, Deutsches Verfassungsrecht S. 78 ff.

[10]) Hubrich, parl. Redefreiheit S. 165: „Es brach ..... jetzt, wo die Volkskraft in vorher ungeahnter Weise um die Errettung des Vaterlandes gerungen, wieder die alte deutsche Rechtsüberzeugung durch, daß die Erledigung der öffentlichen Angelegenheiten nicht ohne Anhörung der Stimme des Volkes erfolgen dürfe ....“

[11]) Pölitz, I, 14; vgl. Hubrich, parl. Redefreiheit S. 173/74; Anschütz, Verfassungsurk. S. 7—9.

in den folgenden Jahren Repräsentativverfassungen eingeführt[12]); Preußen und Oesterreich hielten sich zurück.

Auf die Gestaltung jener Verfassungen gewannen die Lehren der Vertreter eines allgemeinen, konstitutionellen Staatsrechts großen Einfluß. Die Verfassungsurkunden verleugnen nicht ihren Ursprung: sie sind, wie alle festländischen Verfassungen, das Ergebnis abstrakter Rechtslehren, nicht, wie die englische Verfassung, das Ergebnis einer langen geschichtlichen Entwicklung[13]). Die Forderung der Doktrin, die Repräsentantenversammlung unter Anwesenheit von Zuhörern tagen zu lassen, war mitunter durch ausdrückliche Bestimmung der Grundgesetze oder Geschäftsordnungen erfüllt; auch die Sitzungsprotokolle wurden hier und da offiziell durch den Druck veröffentlicht.

Die konstitutionelle Bewegung erlitt einen Rückschlag, als die reaktionäre Politik Metternichs im Deutschen Bunde stärker hervortrat. Auf die in den Carlsbader Konferenzen 1819 gefaßten Beschlüsse der Regierungen ist der Art. 59 der Wiener Schlußakte v. 8. Juni 1820 zurückzuführen, welcher besagt: „Wo die Oeffentlichkeit landständischer Verhandlungen durch die Verfassung gestattet ist, muß durch die Geschäftsordnung dafür gesorgt werden, daß die gesetzlichen Gränzen der freien Aeußerung, weder bei den Verhandlungen selbst, noch bei deren Bekanntmachung durch den Druck auf eine die Ruhe des einzelnen Bundesstaats oder des gesamten

---

[12]) vgl. die näheren Nachweisungen bei Hubrich Annalen, S. 31/32. Es ist nicht des Verfassers Absicht, die Einzelheiten der Verfassungsentwicklung in Deutschland in Bezug auf den Grundsatz der Oeffentlichkeit hier zu schildern; neues könnte er gegenüber der erschöpfenden Darstellung in dem genannten Annalenaufsatz Hubrichs ohnehin kaum bringen; aus dem gleichen Grunde hat er auch darauf verzichtet, den Rechtszustand im Ausland in extenso vorzuführen. Dem Verfasser kam es vielmehr darauf an, die Grundzüge der Entwicklung im großen darzutun. Die ausländische und deutsche Rechtsentwicklung schildert eingehend die Greifswalder Dissertation von Ernst Salomon, die parlamentarische Oeffentlichkeit nach preußischem und deutschen Staatsrecht, Greifswald 1915. S. 11—37.

[13]) Jellinek, Allg. Staatslehre S. 707.

Teutschlands gefährdende Weise überschritten werden"[14]. Die Frankfurter Bundesversammlung hob ihren früheren Plenarbeschluß v. 14. November 1816, welcher die Bekanntmachung der Bundestagsverhandlungen durch den Druck als Regel anordnete, durch Beschluß v. 1. Juli 1824 indirekt auf, da künftig über fast alle Gegenstände von Wichtigkeit geheimzuhaltende, nur loco dictaturae zu druckende Protokolle gefertigt werden sollten[15]. Die für das Publikum bestimmte Ausgabe der Bundesprotokolle ging alsbald aus Mangel an Stoff ein.

Die Wirkung der Wiener Schlußakte zeigte sich auch darin, daß zwischen 1820 und 1830 nur zwei neue deutsche Kleinstaaten zum Repräsentativsystem übergingen, ohne daß eine parlamentarische Oeffentlichkeit stattfand[16]. In jener Zeit hatten auch in Preußen die Verfassungsgegner endgiltig die Oberhand gewonnen; die Hoffnung auf die Bildung einer Gesamtvertretung des preußischen Volkes, welche durch die Kgl. Verordnung v. 22. Mai 1815 erweckt worden war, mußte jetzt begraben werden, als König Friedrich Wilhelm III. durch das Gesetz v. 5. Juni 1823 die Bildung von Provinzialständen „im Geiste der älteren deutschen Verfassungen" für die einzelnen preußischen Provinzen anordnete[17]. Die in den nächsten Jahren eingerichteten Provinziallandtage berieten unter Ausschluß der Oeffentlichkeit, nur wurden die Ergebnisse der Landtagsverhandlungen durch den Landtagsmarschall bekannt gemacht[18].

Die französische Juli-Revolution brachte neues Leben in die deutsche Verfassungsentwicklung, insbesondere gingen Sachsen, Hannover und Kurhessen zum konstitutionellen

[14]) Pölitz, I, 33; vgl. auch die Bundesbeschlüsse v. 16. 8. 1824 u. 28. 6. 1832 bei Zachariae, die deutsch. Verfassungsgesetze I, 30 bis 32, u. Hubrich, parl. Redefreiheit S. 183, 188.

[15]) Zachariae, Deutsch. Staats- u. Bundesrecht II, 663—65; Hubrich, Annalen S. 34—35.

[16]) Hubrich, Annalen S. 35: Koburg-Gotha u. Meiningen; von Kirchenheim, S. 85.

[17]) Hubrich, parl. Redefreiheit. S. 204/5; Anschütz, Verfassungsurk. S. 8.

[18]) Hubrich, Annalen S. 39.

System und damit auch zum Prinzip der Oeffentlichkeit über. Sie gewährten dem Publikum Zutritt zu den Verhandlungen und gestatteten deren Bekanntmachung[19].

Die Erschütterung Europas durch die Märzrevolution des Jahres 1848 entschied endlich in allen deutschen Staaten (mit Ausnahme der beiden Mecklenburg, die an ihrer ständischen Verfassung bis heute festgehalten haben,) den Sieg des Repräsentativgedankens. Ueberall wurde jetzt die Oeffentlichkeit (im engeren Sinne: Zulassung von Zuhörern) durch Verfassung, Gesetz oder Geschäftsordnung zum mindesten als Regel ausgesprochen[20].

Schon vor den Märzereignissen waren in Preußen kleinere Fortschritte zugunsten der Oeffentlichkeit gemacht worden, trotzdem König Friedrich Wilhelm IV., in einer romantischen Gedankenrichtung befangen, nichts gründlicher verabscheute, als ein konventionelles, konstitutionelles Verhältnis zwischen Fürst und Volk[21]. Im Jahre 1841 wurden alle 8 Provinziallandtage (in gesonderter Tagung) berufen, und der König gestattete ihnen für jetzt und künftig die Veröffentlichung ihrer Verhandlungen[22]. Im Jahre 1847 traten die Provinziallandtage als vereinigter Landtag in Berlin zusammen; „in ihm war zum ersten Mal das ganze preußische Volk als Einheit vertreten, und wurden zum ersten Mal die wichtigsten staatsrechtlichen Fragen öffentlich verhandelt"[23]. Die Oeffentlichkeit bestand aber auch jetzt nur in der Erlaubnis, die Verhandlungen auch durch die Presse bekannt zu machen, nicht in der Zulassung des Publikums. „Zu den Sitzungen ließ der König keine Hörer zu, aber die Verhandlungen wurden voll-

[19]) Hubrich, Annalen S. 36.

[20]) z. B. Oldenburg: Art. 157 § 1 d. Staatsgrundges. v. 22. 11. 1852 (Stoerk, S. 259); Sachsen-Koburg-Gotha: § 89 d. Staatsgrundgesetzes v. 3. 5. 1852 (Stoerk, S. 403); Sachsen-Weimar: § 13 d. rev. Grundges. v. 15. 10. 1850 (Stoerk S. 438); Reuß j. L.: rev. Staatsgrundges. v. 14. 4. 1852 § 91 (Stoerk S. 315); Preußen: Art. 79 d. Preuß. Verf. Urk. v. 31. 1. 1850 (Stoerk S. 281).

[21]) Anschütz, Verfassungsurkunde S. 21; Hubrich, Preuß. Staatsrecht, S. 85.

[22]) Anschütz, Verfassungsurkunde S. 21/22; Treitschke, V. Bd. S. 141.

[23]) v. Kirchenheim, S. 88.

ständig gedruckt, jetzt endlich mit Nennung der Redner, und obgleich die noch unbeholfenen Stenographen ihren Bericht meistens erst nach 8 Tagen fertig stellten, so folgten doch alle Gebildeten dem parlamentarischen Kampfe mit reger Teilnahme. Die „Kölnische Zeitung" ließ sich ihre Berliner Zeitungspakete von Minden an durch eigene Stafetten zusenden, nur um den Rheinländern den Landtagsbericht einen Tag vor den andern Blättern darzubieten"[24]).

Die Revolution brachte auch Preußen die volle Oeffentlichkeit. Die preußische Nationalversammlung 1848 tagte in Anwesenheit des Publikums. Damals schon, ohne daß eine positive Gesetzesvorschrift bestand, wurde behauptet, daß aus der Anerkennung der Oeffentlichkeit (im engeren Sinne) zu folgern sei, daß eine getreue Zeitungsberichterstattung über die Verhandlungen einer öffentlichen Landtagsversammlung keine Verantwortlichkeit nach sich ziehe, selbst wenn der Redner straffällig wäre[25]). Preußen, als erster deutscher Staat griff hier gesetzgeberisch ein, indem das preußische Preßgesetz vom 12. Mai 1851 über die privaten Berichte von den öffentlichen Sitzungen beider Kammern bestimmte, daß sie, insofern sie wahrheitsgetreu erstattet würden, von jeder Verantwortlichkeit freibleiben (§ 38) und auch nicht dem objektiven Strafverfahren unterliegen sollten (§ 51). Damit war eine sehr weitgehende Folgerung aus dem in Art. 79 der preuß. Verfassungsurkunde aufgestellten Grundsatz der Oeffentlichkeit gezogen worden.

Der kurze und für Preußen so erfolgreiche Feldzug des Jahres 1866 führte zur Auflösung des Deutschen Bundes und zur Aufrichtung des Norddeutschen Bundes. In dem verfassungsberatenden Reichstag wurde die Bestimmung der Verfassungsvorlage der verbündeten Regierungen, welche die

[24]) Treitschke, V. Bd. S. 617.

[25]) Vgl. Hubrich, Annalen S. 38; Zoepfl, II, 356 und Herrmann S. 385, welcher sich vorsichtig ausdrückt: dann Unverantwortlichkeit des Berichterstatters, wenn die Oeffentlichkeit „in dem unbeschränkten Sinne aufgenommen ist, daß dadurch ganz allgemein die richtige Veröffentlichung des gesamten Herganges und Inhalts der Verhandlungen zu einem der Rechtsordnung entsprechenden Vorgang erhoben wird".

Oeffentlichkeit der Verhandlungen betraf (Art. 22), ohne Debatte angenommen, ferner aber auf Antrag des Abgeordneten Lasker gegen den energischen Widerstand des Fürsten Bismarck beschlossen, der Verfassung in einem zweiten Absatz des Artikels eine dem § 38 des preußischen Preßgesetzes entsprechende Vorschrift einzufügen[26]).

Wiederum auf Antrag des Abgeordneten Lasker wurde eine gleiche Bestimmung im Jahre 1870 als § 12 in das Strafgesetzbuch des Norddeutschen Bundes aufgenommen und dadurch eine Rechtsungleichheit zwischen dem Bundesrechte und dem Rechte der deutschen Einzelstaaten vermieden[27]).

Nach Gründung des Deutschen Reiches ist dann der Art. 22 der Verfassung des Norddeutschen Bundes unverändert und mit gleicher Benennung in die deutsche Reichsverfassung übergegangen.

Aus der geschilderten Entwicklung geht unzweideutig hervor, daß der Grundsatz der Oeffentlichkeit, wie er im deutschen Reichsrechte ausgestaltet worden ist, als die Verwirklichung einer Grundforderung der konstitutionellen Staatsrechtslehre und als eine notwendige Folgerung des zur Herrschaft gekommenen Repräsentativsystems erscheint. Deshalb ist die von Bornhak vertretene Ansicht, die Oeffentlichkeit der Verhandlungen beruhe lediglich auf politischen Zweckmäßigkeitsgründen, der Charakter der Repräsentativverfassung würde auch bei vollständiger Ausschließung der Oeffentlichkeit unberührt bleiben[28]), für das geltende deutsche Recht verfehlt. Auch wenn man von diesen, in der Geschichte begründeten Tatsachen absieht, ergibt sich aus dem Wesen der Repräsentativverfassung die parlamentarische Oeffentlichkeit als deren notwendige Folge. „Das Wesen der ... Repräsentativverfassung beruht auf dem Grundgedanken, daß die öffentliche Rechts- und Staatsverwaltung nicht Sache einer sich streng gegen das übrige Volk abschließenden Beamtenkaste, sondern

[26]) Sten. Ber. d. konstit. RT. des Nordd. Bundes 1867 I. Bd. S. 439—442, 705. Kurze Zeit vorher war der gleiche Versuch des Abg. Paur an dem Widerspruch Bismarcks im Herrenhause gescheitert (Sten. Ber. d. Herrenh. 1866/67 I. Bd. S. 356—59).

[27]) Sten. Ber. d. RT. 1870, I. Bd. S. 1147.

[28]) Bornhak, Preuß. Staatsrecht I, 450.

Sache aller fähigen Volksangehörigen sein soll.... Die Idee der Verwertung der gesamten tauglichen Volkskraft bei der Staatsverwaltung, welche dem Repräsentativstaat an sich eigen ist, bringt es mit sich, daß das Funktionieren einer mit so allgemeinen Mitteln arbeitenden Staatsmaschine nach keiner Seite verhüllt sein kann, sondern überall sichtbar hervortreten muß. In einem Repräsentativstaat muß an sich auf allen Gebieten der Staatsverwaltung die Oeffentlichkeit als das unumgängliche Merkmal des Repräsentativstaates vorhanden sein"[29]).

[29]) Hubrich, Annalen S. 24/25.

II. Hauptteil.

Die Oeffentlichkeit nach dem Rechte des deutschen Reichstages.

1. Die Oeffentlichkeit im engeren Sinne.

(Artikel 22 Absatz 1 RV.)

§ 3.

Begriff und Umfang der Oeffentlichkeit. — Rechtsnatur der Verfassungsvorschrift.

I. Das Wort „öffentlich" ist — nicht anders als im Strafrecht und Prozeßrecht (z. B. §§ 170 ff. GVG) — in dem gewöhnlichen Sinne des Sprachgebrauches zu verstehen: öffentlich = für jedermann zugänglich. Das Publikum ohne Beschränkung auf bestimmte Personenkreise erhält durch die Vorschrift des Art. 22 Abs. 1 RV die rechtliche Möglichkeit, unentgeltlich den Verhandlungen des Reichstags beizuwohnen[1]). Niemand darf der Zutritt zu den Tribünen und der Aufenthalt auf ihnen während der Verhandlungen untersagt werden.

Dieser Satz erleidet indessen sofort zwei Beschränkungen: erstens werden selbstverständlich Zuhörer nur in dem Maße zugelassen, als es der Raum gestattet; sodann kann nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Reichstages §§ 63 und 64[2]) der einzelne Zuhörer entfernt werden und

[1]) Dambitsch S. 419.

[2]) Der Arbeit ist der Text der Geschäftsordnung zugrunde gelegt, den eine „amtliche Ausgabe v. 12. Jan. 1914" (gedruckt bei Julius Sittenfeld, Berlin) aufweist; er stimmt übrigens mit dem Texte bei Stoerk S. 21 ff. überein.

kann der Präsident des Reichstages kraft seines Hausrechts[3]) anordnen, daß die Tribünen völlig geräumt werden. Die genannten Bestimmungen lauten:

§ 63: „Wer von der Tribüne Zeichen des Beifalls oder Mißfallens gibt, oder sonst die Ordnung oder den Anstand verletzt, wird auf der Stelle entfernt.“

§ 64: „Entsteht eine störende Unruhe auf der Tribüne, so kann der Präsident anordnen, daß alle, die sich z. Zt. darauf befinden, die Tribüne räumen.“

Ihr Zweck ist, die für ein sachgemäßes Verhandeln des Parlaments notwendige äußere Ordnung sicherzustellen, insbesondere eine Beeinflussung der Debatte durch das Publikum zu verhindern. Ihre Giltigkeit gegenüber dem verfassungsmäßigen Grundsatz der Oeffentlichkeit ist nicht zu beanstanden und bisher auch nicht in Zweifel gezogen worden. Die Oeffentlichkeit soll dem Publikum die Möglichkeit geben, die Tätigkeit des Parlaments als Zuhörer zu verfolgen, nicht aber sie zu stören. Aus der Vorschrift des § 63 der Geschäfts-Ordnung wird sich auch das Recht der Reichstagsdiener herleiten lassen, Personen, welche in einer der Würde des Hauses nicht entsprechenden Weise erscheinen, den Zutritt zu versagen oder sie zu entfernen. („Verletzung des Anstandes“; vgl. § 176 GVG)[4]).

Müßte der Präsident einmal sämtliche Tribünen wegen störender Unruhe räumen lassen, so wäre dadurch die Oeffentlichkeit dann tatsächlich ausgeschlossen, wenn die Zugänge verschlossen gehalten werden müßten, um etwa die ausgewiesenen Zuhörer am Wiedereintritt zu hindern.

[3]) Nicht kraft seines Rechtes, die Polizei zu handhaben (§ 62 Gesch.-O.). Die Stellung der Paragraphen in der Gesch.-O. scheint freilich die Behauptung zu rechtfertigen, daß die Räumungsbefugnis des Präsidenten (§ 64) ein Ausfluß seines Polizeirechts sei. Auch die gemeinsame Ueberschrift „Ordnung in den Zuhörerräumen“ spricht dafür. Doch läßt diese Regelung jede begriffliche Klarheit vermissen. Der Präsident übt vielmehr im Falle des § 64 das Hausrecht wie sonst ein zuständiger Beamter innerhalb öffentlicher Diensträume aus, vgl. Hubrich, Parl. Redefreiheit, S. 415, 418/19, 425.

[4]) Zweifellos dürfen auf Grund des § 63 Gesch.-O. auch Personen, welche die Reichstagstribüne als warmen Schlafraum benutzen, wie dies in Gerichtssälen zu beobachten ist, entfernt werden.

In diesem Falle müßte der Präsident, wenn er der Verfassung genügen wollte, die Sitzung zeitweise unterbrechen[5]).

Eine weitere Einschränkung erfährt das Gebiet der Oeffentlichkeit dadurch, daß der Verfassungsgrundsatz des Art. 22 Abs. 1 RV. sich nur auf die Verhandlungen des Plenum des Reichstags bezieht, nicht aber auf die der Abteilungen und Kommissionen[6]). Diese Einschränkung ist sehr erheblich, da ein großer Teil der Tätigkeit des Reichstags sich in den Kommissionen abspielt; sie wird in Zukunft einen immer größeren Teil der Verhandlungen des Parlaments umfassen, da der Reichstag bei der dauernd zunehmenden Arbeitslast einen immer wachsenden Teil seiner Tätigkeit in die Kommissionen wird verlegen müssen.

Mit dem bisher behandelten Grundsatz der Oeffentlichkeit hat die Verantwortungsfreiheit der Parlamentsberichte (Art. 22 Abs. 2 RV.) begrifflich nichts zu tun, wohl aber hat sie die gleiche Zweckbestimmung, dem Volk eine genaue, wahrheitsgetreue Kenntnis von der Tätigkeit der von ihm gewählten Vertreter zu ermöglichen und das Interesse an den allgemeinen Angelegenheiten zu fördern. Dabei ergänzt Abs. 2 die Bestimmung des Abs. 1 insofern, als er kraft der Fernwirkung des gedruckten Wortes den Mangel behebt, welcher sich daraus ergibt, daß es nur wenigen Personen tatsächlich möglich ist, selbst den Verhandlungen des Reichstags beizuwohnen.

II. Der Ausspruch der Verfassung: „Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich“, ist, formell betrachtet, ein dem öffentlichen Recht angehörender, zwingender, objektiver Rechtssatz, zwingend, da er keine Ausnahmen oder Abweichungen zuläßt[7]), ein Satz des objektiven Rechts, aus welchem

[5]) Zorn, Staatsrecht I. Bd. S. 244 Anm. 69 und Dambitsch S. 419 halten schon die Räumung sämtlicher Tribünen für gleichbedeutend mit Ausschluß der Oeffentlichkeit. Diese Frage hat kaum praktische Bedeutung, da, wie Dambitsch hervorhebt, gewisse Logen für bestimmte Personenkreise (z. B. die Loge der Mitglieder des preuß. Lantages) vorbehalten sind, von denen nicht zu erwarten ist, daß sie sich an den Ausschreitungen anderer Zuhörer beteiligen werden.

[6]) Vgl. die nähere Ausführung in § 5 der Arbeit.

[7]) Die Begründung hierfür § 4 der Arbeit.

niemand subjektive Rechte herleiten kann. Er ist, materiell betrachtet, eine Organisationsvorschrift, die festsetzt, in welcher Form der Reichstag tätig wird, eine Vorschrift, welche den Geschäftsgang des Reichstags betrifft[8]). Die Reichsverfassung selbst hat deren nur 2, allerdings sehr wichtige aufzuweisen: Art. 22 Abs. 1 und Art. 28 (Beschlußfähigkeit); die weitere Regelung des Geschäftsganges überweist sie der Regelung des Reichstags durch Art. 27[9]).

Durch die Bestimmung: „Die Verhandlungen des Reichstags sind öffentlich“, ist jedermann aus dem Volke rechtlich die Möglichkeit gewährt, bei den Verhandlungen anwesend zu sein, aber darum nicht ein Rechtsanspruch auf Gestattung der Anwesenheit[10]). Ein subjektives öffentliches Recht für jedermann ist nicht entstanden. Die Verfassungsvorschrift ist ein ausschließlich im Gemeininteresse zur Förderung des Staatslebens und der Staatsgesinnung im Volke erlassener Satz des öffentlichen Rechts. Natürlich wirkt sie auch auf die rechtliche Stellung des Einzelnen ein, aber sie begründet keinen irgendwie gearteten, durch Klage verfolgbaren Anspruch gegen den Staat oder dessen Organe. Jellinek nennt diese Wirkung auf die Rechtssphäre des Einzelnen in seinem „System der subjektiven öffentlichen Rechte“ Reflexwirkung des objektiven Rechts. Er sagt über deren Entstehen: „Indem

---

[8]) Perels, autonomes Reichstagsrecht S. 33; dagegen Fleischmann, Deutsche Jur.-Ztg. 1900 S. 158: „Oeffentlichkeit der Sitzung“ falle nicht unter den Begriff des Geschäftsganges. Dies gehe aus der allgemeinen geschichtlichen Grundlage und der besonderen Entstehungsgeschichte der Art. 22 und 27 hervor. Indessen der Umstand, daß allgemein in der Geschichte des Verfassungslebens der Frage, ob öffentlich oder nicht-öffentlich zu verhandeln sei, die größte Bedeutung beigelegt und sie deshalb meistens in den Staatsgrundgesetzen und nicht in den Geschäftsordnungen entschieden wurde, entkleidet die Vorschrift des Art. 22 Abs. 1 nicht ihres Charakters, nämlich des einer Verfahrensvorschrift.

[9]) Art. 27: „Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Er regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung und wählt seinen Präsidenten, seine Vizepräsidenten und seine Schriftführer.“

[10]) Delius S. 7, 8 scheint einen Anspruch zuzugestehen. Diese Frage ist, abgesehen von Jellinek (System der subjekt. öffentlichen Rechte), bisher kaum erörtert.

die Rechtssätze des objektiven Rechts im gemeinen Interesse den staatlichen Organen ein bestimmtes Tun oder Unterlassen gebieten, kann das Resultat dieser Aktion oder Nichtaktion bestimmten Individuen zu Gute kommen, ohne daß die Rechtsordnung beabsichtigte, die Rechtssphäre gerade dieser Personen zu erweitern. In solchen Fällen wird man von Reflexwirkung des objektiven Rechts reden können“[11]). Eine solche Wirkung schreibt er auch dem Art. 22 Abs. 1 RV[12]) zu. Jellinek folgert weiter: wo kein subjektives Recht, dort auch kein Rechtsmittel[13]). Dies ist richtig, sofern man hierbei an Rechtsmittel im technischen Sinne, die zivilprozessualen Rechtsmittel oder die Verwaltungsrechtsbeschwerde, denkt. Indessen ist nicht einzusehen, warum im einzelnen Falle nicht ein durch einen Reichstagsdiener zu Unrecht von der Tribüne entfernter Zuhörer sich beschwerdeführend an den Reichstagspräsidenten wenden könnte. Der Präsident übt das Hausrecht in den Zuhörerräumen; in seinem Namen und nach seinen zur Ausführung des § 63 Gesch. O. gegebenen Anweisungen sind Reichstagsbeamte als untergeordnete Organe tätig. Gegen deren Anordnungen erscheint auch ohne ausdrückliche Vorschrift der Geschäftsordnung die Beschwerde an den Präsidenten als zulässig. Wird die Oeffentlichkeit durch Beschluß des Reichstags ausgeschlossen[14]), so haben freilich die ausge-

---

[11]) Jellinek, System der subj. öffentl. Rechte S. 69/70.

[12]) Jellinek, a. a. O. S. 73/74: „Bloße Reflexwirkung entsteht durch die Qualifizierung staatlicher Aktionen als öffentlich vorzunehmender. Wenn die Oeffentlichkeit gewisser staatlicher Verhandlungen gesetzlich angeordnet ist, z. B. der Parlamentssitzungen oder der Gerichtsverhandlungen, so sind diese Anordnungen ausschließlich im Gemeininteresse erlassen, was wohl keiner näheren Ausführung bedarf. Aus diesen Anordnungen erwächst gewissen Beamteten und Bediensteten die Pflicht, das Publikum in die für dasselbe bestimmten Räume des Parlaments oder Gerichtsgebäudes zuzulassen. Daraus entsteht aber keineswegs für Jedermann ein Anspruch, den betreffenden Verhandlungen beizuwohnen“, vgl. auch die von Jellinek zit. RGEntsch. v. 20. X. 1880 (Rechtspr. d. RG. in Strafs. Bd. II S. 361).

[13]) Jellinek, a. a. O. S. 74.

[14]) Auf Grund des § 36 Geschäftsordnung. Ueber dessen Verfassungswidrigkeit s. § 4 d. Arbeit.

schlossenen Zuhörer, was jedermann unverwehrt ist, nur die Möglichkeit, die anderen Reichsorgane auf die Verfassungswidrigkeit des Vorganges aufmerksam zu machen. Für diesen Fall treffen allerdings die Worte Jellineks[15]) zu: „..... Die Mittel zur Verhinderung oder Aufhebung widerrechtlicher Beschränkungen der Oeffentlichkeit sind ausschließlich diejenigen, welche zur Aufhebung des Bruches objektiven Rechts von der Rechtsordnung festgesetzt sind“. Solche Mittel sind: Nichtigkeit geheimer Reichstagsbeschlüsse, Versagung der Zustimmung oder der Sanktion seitens des Bundesrats, Verweigerung der Ausfertigung und Verkündigung seitens des Kaisers, Nichtanwendung des nichtigen, wenn auch publizierten Gesetzes vor den Gerichten, evt. auch Auflösung des Reichstages nach Art. 24 Satz 2 RV.[16]).

Wie kein subjektives Recht des Einzelnen aus jener Verfassungsvorschrift herzuleiten ist, so auch kein solches des Reichstages. Der Reichstag hat keinen „Anspruch“ darauf, öffentlich zu tagen. Er, als Reichsorgan, hat keine Rechte, sondern übt nur Zuständigkeiten aus. Träger von Rechten können nur Personen sein, natürliche oder juristische, aber nie Organe, welche juristische Persönlichkeit nicht besitzen[17]). Es ist m. E. überhaupt nicht angängig von einem Rechte des Reichstages auf Oeffentlichkeit seiner Verhandlungen zu sprechen; verhandelt er öffentlich, so erfüllt er nur eine ihm durch die Verfassung auferlegte Pflicht[18]).

---

[15]) Jellinek a. a. O. S. 74.

[16]) vgl. § 4 d. Arbeit.

[17]) So die herrschende Lehre z. B. Jellinek, Allg. Staatslehre S. 560/61; Meyer-Anschütz 7. Aufl. S. 330/31; Seidler S. 65 ff., bes. S. 73. Dagegen Binding, welcher den Organcharakter der Parlamente leugnet, in „Notwehr der Parlamente“ S. 7—9 in schärfster Form: „Man traut seinen Augen kaum, wenn man die Behauptung liest, den Parlamenten fehle der Charakter besonderer Rechtssubjekte, sie besäßen keine Rechte, sondern nur staatliche Kompetenzen. Ihnen eignet vielmehr eine Fülle wichtigster Volksrechte..... Also besitzen sie gar keine staatlichen Kompetenzen“. Neuerdings spricht auch Kelsen S. 465/66 den an der Gesetzgebung beteiligten Organen den Charakter von Staatsorganen ab.

[18]) vgl. Heinze S. 30/31.

§ 4.

Die unbedingte Oeffentlichkeit der Plenarverhandlungen.

I. Die Reichsverfassung bestimmt in Art. 22 Abs. 1: „Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich“. Dieser Satz ist so klar und bestimmt, die Anordnung der Oeffentlichkeit ist so kategorisch gefaßt, daß irgendwelche Einschränkungen oder Ausnahmen von vornherein unzulässig erscheinen.

Welchen Wert der Gesetzgeber auf die Oeffentlichkeit legt, erhellt daraus, daß sie in dem Grundgesetz des Reiches, der Verfassungsurkunde selbst, angeordnet worden ist, obwohl die Frage, ob öffentlich oder geheim zu verhandeln, lediglich eine Frage des Geschäftsganges ist und deshalb in der Geschäftsordnung entschieden werden könnte[1]). Nur aus der Geschichte der deutschen Volksvertretungen ist die Aufnahme der Vorschrift in die Verfassung zu erklären. Der jahrzehntelange Kampf um die Erringung einer Repräsentativverfassung gibt auch der Bestimmung des Art. 22 Abs. 1 RV. ihre besondere Bedeutung und erhebt sie zu einem besonders wichtigen Satze des Reichsverfassungsrechts. Dies muß man sich vergegenwärtigen, wenn die Frage zu erörtern ist, ob der Grundsatz der Oeffentlichkeit Ausnahmen gestattet.

Eine Ausnahme ist freilich nicht in der Nichtöffentlichkeit der Sitzungen der Kommissionen und Abteilungen zu erblicken. Die Verfassungsurkunde kennt nur eine Form der Tätigkeit des Reichstages, die Verhandlung in der Vollversammlung, im Plenum; nirgends spricht sie von Ausschüssen, Abteilungen oder Kommissionen. Bei Schaffung der Verfassung haben die gesetzgebenden Faktoren nur die Oeffentlichkeit der Plenarverhandlungen festsetzen wollen; die die Gesetze vorbereitende Tätigkeit der Abteilungen und Kommissionen sollte die Geschäftsordnung regeln. Auch aus dem Wortlaut des Abs. 1 Art. 22 RV. läßt sich diese Beschränkung auf die Plenarverhandlungen folgern (Reichstag als solcher ist nur die Voll-

---

[1]) Dies tun die Geschäftsordnungen des Repräsentantenhauses und des Senats in den Vereinigten Staaten von Amerika, vgl. Schleiden, Bd. I S. 32.

versammlung), mag diese Auslegung auch ein wenig formalistisch sein[2]). Wenn also die Geschäftsordnung des Reichstages für die Sitzungen der Kommissionen die Oeffentlichkeit ausschließt[3]), so ist darin keine Verletzung der Verfassung zu erblicken[4]). Es genügt, dies hier festzustellen, weitere Erörterungen über den Geschäftsgang der Abteilungen und Kommissionen folgen später.

Eine Ausnahme von der Vorschrift des Art. 22 Abs. 1 RV. enthält dagegen der § 36 Satz 2 der Geschäftsordnung des Reichstages. § 36 lautet:

> „Die Sitzungen des Reichstages sind öffentlich. Der Reichstag tritt auf den Antrag seines Präsidenten oder von 10 Mitgliedern zu einer geheimen Sitzung zusammen, in welcher dann zunächst über den Antrag auf Ausschluß der Oeffentlichkeit zu beschließen ist“.

Er erklärt also geheime Sitzungen des Plenum des Reichstages für zulässig, steht er doch in dem „Abschnitt V: Geschäftsvorschriften für die Plenarsitzungen“. Sein Wortlaut ist unvereinbar mit dem in Art. 22 Abs. 1 RV. aufgestellten Grundsatz der absoluten, unbedingten Oeffentlichkeit der Plenarverhandlungen[5]). Diese Bestimmung der Geschäftsordnung ist

[2]) vgl. v. Seydel, Kommentar S. 198; Arndt, Staatsrecht S. 137. Dann muß man aber auch konsequent sein. Die „öffentlichen Sitzungen des Reichstages“ des Abs. 2 können dann auch nur Plenarsitzungen sein; es ist dann falsch, wenn man in Abs. 2 den Gegensatz zwischen den öffentlichen Plenarsitzungen und den nichtöffentlichen Kommissions- und Abteilungssitzungen ausgesprochen sehen will, um zu erklären, weshalb hier das Wort „öffentlich“ steht. Denn eine Kommissions- oder Abteilungssitzung ist dann eben keine Sitzung des Reichstages und es hätte der Hervorhebung der Oeffentlichkeit nicht bedurft. — Der Zusatz „öffentlich“ beruht auf einem einfachen Redaktionsversehen, vgl. unten S. 30/31 der Arbeit.

[3]) Dies ergibt sich aus § 27 Abs. 5 Gesch. O.; für die Abteilungen fehlt es an einer ausdrücklichen Vorschrift.

[4]) vgl. v. Seydel, Kommentar S. 198; Arndt, Staatsrecht S. 137; Zorn, Verfassungsurkunde, S. 60; Perels, Autonomes Reichstagsrecht S. 35; Dambitsch S. 418; Müller-Meiningen S. 568.

[5]) Freilich wird von manchen Schriftstellern bestritten, daß dem Art. 22 Abs. 1 RV. eine solche Bedeutung zukomme. Vgl. unten S. 23 der Arbeit.

verfassungswidrig und deshalb rechtsungiltig. Zu dieser Entscheidung gelangt man, wenn man das Verhältnis, in welchem Verfassung und Geschäftsordnung zu einander stehen, betrachtet. Der Reichstag hat nicht an sich, etwa aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen das Recht, seinen Geschäftsgang durch eigene Rechtssatzung zu ordnen; vielmehr beruht die Befugnis dazu auf einem ausdrücklichen Ausspruch der Verfassung selbst, nämlich dem Art. 27 Satz 2: „Er“ (der Reichstag) „regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung....“

Die herrschende Ansicht erblickt in dieser Vorschrift die Gewährung der Autonomie[6]), also das Recht des Reichstages, seine inneren Angelegenheiten selbständig zu regeln. Diese Auffassung ist, sofern man nicht das Wort „Autonomie“ hier in einem uneigentlichen, übertragenen Sinne anwendet[7]), eine unrichtige. Autonomie ist nach der klassischen Begriffsbestimmung Gierkes „die Befugnis eines Verbandes, der nicht Staat ist, sich selbst Recht zu setzen“[8]). Unter Verband versteht Gierke eine mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Gesamtheit. Die herrschende Meinung betont nun aber gerade, und zwar mit Recht, den Organcharakter des Parlaments und spricht ihm die Eigenschaft eines Rechtssubjekts ab[9]). Ist also das Parlament keine Körperschaft des öffentlichen Rechts[10]), dann hat es auch keine subjektiven Rechte, sondern wird nur innerhalb der ihm vom Staat zugewiesenen Zuständigkeiten tätig.

[6]) Gr. Laband I, 344—45 (statutarische Natur der Gesch. O.), 346 N. 3. und 347 (Autonomie); kl. Laband S. 81; v. Rönne I, 283; Perels, Auton. Reichstagsr. S. 3; Binding, Notwehr der Parlamente S. 11.

[7]) So Meyer-Anschütz, 7. Aufl. I, 363 Anm. a.

[8]) Gierke, Deutsch. Privatr. I, 142.

[9]) z. B. Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 560/61; Meyer-Anschütz 7. Aufl. I, 330/31; Hubrich; Preuß. Staatsr. S. 108/09; Seidler S. 65 ff., bes. S. 73; gr. Laband I, 293.

[10]) Binding, Notwehr der Parlamente S. 7—9, leugnet den Organcharakter des Parlamentes und schreibt ihm, „dem Staatsvolke selbst in eigentümlicher Ausgestaltung“, Rechtspersönlichkeit zu. Dies tut auch das Urteil des RG. v. 6. 5. 1913 (Entsch. in Strafs. Bd. 47, 270 ff.), wenn es von einer „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ (S. 278), „politischen Körperschaft“ und demgemäß auch von „Autonomie“ (S. 273) spricht.

Der Reichstag hat also nicht das Recht der „Autonomie“. Die Befugnis zur Regelung des Geschäftsganges ist vielmehr eine kollegiale Kompetenz[11]). Die Geschäftsordnung ist keine autonome Satzung, sie enthält vielmehr teils Normen über staatliche Organisation, teils haben ihre Bestimmungen die Natur einer Verwaltungsverordnung[12]). Die Geschäftsordnung leitet ihr rechtliches Dasein aus der Verfassung ab; deshalb darf sie nichts der Verfassung Widersprechendes anordnen; sie ist dieser gegenüber die „gebundene, schwächere Rechtsnorm“[13]).

Im Ergebnis stimmt die hier vorgetragene Ansicht mit der herrschenden Meinung überein, denn auch die autonome Satzung muß sich im Rahmen derjenigen Vorschrift halten, auf Grund deren sie überhaupt ins Leben getreten ist.

Die ganz überwiegende Meinung der Staatsrechtslehrer hält demnach den § 36 Geschäftsordnung in seinem zweiten Satze für verfassungswidrig und nichtig, geheime Plenarsitzungen des Reichstags also für unzulässig[14]). Doch haben

[11]) Anschütz in der Enzyklopädie S. 143/44 u. Schmid, S. 455/57.

[12]) Jellinek, System der subjektiven öff. Rechte, S. 169, besondere Staatslehre S. 252 ff., Verfassungsänderung S. 10.

[13]) Perels, Auton. Reichstagsrecht. S. 34.

[14]) Gr. Laband I, 346/47; kl. Laband S. 82; Laband in der Deutsch. Jur. Ztg. 1903 S. 9—10; Zorn, Staatsrecht I, 244, Verfassungsurk. S. 60, Reichsverf. S. 75; Hubrich, Annalen S. 47 N. 4, Parl. Redefreiheit S. 364, Deutsch. Verfassungsr. S. 132; Arndt, Verfassung S. 182, Staatsrecht S. 137; v. Seydel, Annalen S. 416/17, Kommentar S. 198/99; Perels, Arch. f. öff. Recht XV. Bd. S. 551/57, Auton. Reichstagsrecht S. 33 ff.; Jellinek, Verfassungsänderung S. 12, Besondere Staatslehre S. 253, 264; Fleischmann S. 157/58; Binding, Handb. S. 680 N. 2; Mayer, S. 299 N. 8; v. Bar, Gesetz und Schuld I, 263 N. 55. — Natürlich weichen die Vertreter der herrschenden Meinung in der Formulierung und Begründung, in Einzelpunkten und Folgerungen z. T. erheblich von einander ab; z. B. sagt Arndt, Verfassung S. 182: „Geheim stattgefundene Beratungen und Beschlüsse sind an sich zulässig, gelten aber staatsrechtlich nicht als Reichstagsverhandlungen oder Reichstagsbeschlüsse.“ Es kann nicht die Aufgabe dieser Arbeit sein, die Unterschiede der Ansichten — mitunter fehlt auch jede Begründung — im einzelnen darzulegen und zu würdigen; das Wichtigste kommt schon bei der Widerlegung der Hauptvertreter der Gegenansicht zur Sprache. Im Anhang zu § 4 der Arbeit sind weitere Literaturangaben gemacht.

sich auch namhafte Schriftsteller für die Rechtsgiltigkeit dieser Vorschrift erklärt[15]).

Letztere erkennen z. T. ausdrücklich die oben dargelegte Beschränkung des autonomen Satzungsrechts des Reichstags durch die Reichsverfassung an, behaupten aber doch die Giltigkeit des § 36 Satz 2 Gesch.-O., weil sie den Ausgangspunkt der oben gebrachten Beweisführung, die Unbedingtheit des Grundsatzes der Oeffentlichkeit für unzutreffend halten. Sie betonen, daß Art. 22 Abs. 1 RV. die Oeffentlichkeit nur als R e g e l aufstelle, und daß „aus Gründen des sachlichen Interesses“ (v. Roenne) ausnahmsweise die Oeffentlichkeit ausgeschlossen werden dürfe[16]); so sagt auch Schulze: „Es ist (vielmehr) gemeinen Rechtens und geradezu selbstverständlich, daß überall, wo Oeffentlichkeit der parlamentarischen oder gerichtlichen Verhandlungen eingeführt ist, Ausnahmefälle vorkommen können, wo im Interesse des Staats oder der öffentlichen Sittlichkeit Ausschluß der Oeffentlichkeit dringend geboten ist.“[17]). Letztere Darlegung erinnert in der Formulierung stark an die Zeiten des Naturrechts, wo auch aus der Natur der Sache eine allgemeingiltige Rechtsordnung entwickelt wurde. Die Gegner geben hier nur Zweckmäßigkeitserwägungen, aber keine Gründe. Erstere hätten vielleicht Berücksichtigung bei der Schaffung der Reichsverfassung verdient[18]); indessen scheint das Bedürfnis nach geheimer Aus-

[15]) v. Roenne, Staatsrecht des Deutsch. Reiches I, 282; Meyer-Anschütz 6. Aufl. S. 453 Note 24; Schulze, Lehrb. d. deutsch. Staatsrechts II, 88; v. Jagemann S. 133; Thudichum S. 192; Riedel S. 112; Geffcken S. 77; vgl. den Anhang zu § 4 der Arbeit.

[16]) z. B. v. Roenne, Staatsrecht d. Deutschen Reiches I. 283; Schulze, Lehrb. d. Deutschen Staatsrechts II. 88; (es ist beachtenswert, daß v. Roenne und Schulze, die Vertreter der konstitutionellen Doktrin, die absolute Oeffentlichkeit bekämpfen, während gerade letztere den Forderungen eines Systems entspräche, welches dem Volk möglichst weitgehende Anteilnahme an den Aufgaben des Staates zubilligt. Beide stehen in dieser Frage offenbar unter dem Eindruck der Verfassungen der deutschen Einzelstaaten, die fast sämtlich auch geheime Sitzungen zulassen); v. Jagemann S. 133; Riedel S. 112, Geffcken S. 77. (Art. 22 Abs. 1 RV. „nur ein allgemeines Prinzip“).

[17]) Schulze a. a. O. II, 88.

[18]) Perels, Auton. Reichstagsr. S. 35 nennt die Beweisführung v. Roennes eine petitio principii.

sprache hinreichend befriedigt durch die Möglichkeit geheimer Kommissionssitzungen. Streng vertrauliche Regierungserklärungen diplomatischer oder militärischer Natur sind wiederholt in den Kommissionen (auch ohne Ausschluß der Oeffentlichkeit nach § 27 Abs. 5 Geschäftsordnung) gemacht worden, und nur ausnahmsweise ist ein Vertrauensbruch durch Abgeordnete vorgekommen[19]). Auch hat der Reichstag im allgemeinen genügend vaterländischen Sinn gezeigt, Aussprachen im Plenum über solche vertraulichen Fragen zu unterlassen[20]). Ein einziges Mal in der Geschichte des deutschen Reichstages ist auf Grund des § 36 Geschäftsordnung eine geheime Plenarsitzung abgehalten worden; es handelte sich bei der Beratung der lex Heinze um den Antrag, den außerehelichen Geschlechtsverkehr geschlechtskranker Personen unter Strafe zu stellen; der Ausschluß der Oeffentlichkeit beruhte also auf der Besorgnis einer Gefährdung der Sittlichkeit[21]). Auch in diesem Falle hätten wohl alle notwendigen Einzelheiten in der Kommission besprochen werden können. Die Behauptung, Art. 22 Abs. 1 RV. enthalte nur eine allgemeine Regel, ist durch die Ansicht, geheime Plenarsitzungen seien notwendig, allein nicht erwiesen[22]). Vielmehr sollte nach dem Willen

---

19) Fall des Abg. Noske, vgl. Neumann-Hofer S. 74.

20) Freilich konnten diese Fragen mitunter in viel gefährlicherer Weise außerhalb des Reichstages in der Presse und Oeffentlichkeit infolge von Indiskretionen von Beamten und Privatpersonen erörtert werden.

21) Vgl. Sten. Ber. 1898—1900 VI. Bd. hinter S. 4788 (Sitzung vom 17. III. 1900) besondere Seitenzählung.

22) Fleischmann, Deutsche Jur.-Ztg. 1900 S. 158 will die Unbedingtheit des Grundsatzes der Oeffentlichkeit nach Art. 22 Abs. 1 RV. dadurch dartun, daß er den Nachweis zu erbringen sucht, die Frage der Oeffentlichkeit der Sitzungen falle nach der geschichtlichen Entwicklung nicht unter den Begriff des „Geschäftsganges" und könne deshalb überhaupt nicht auf Grund des Art. 27 RV. durch den Reichstag geregelt werden. Seine Ausführungen beweisen m. E. nur, welcher Wert in der deutschen Verfassungsentwicklung der Oeffentlichkeit beigemessen wurde, wenn man die Oeffentlichkeit und ihre Ausnahmen in den Staatsgrundgesetzen selbst geregelt hat. Darum aber bleibt — und das erfordert auch ein ungezwungener Sprachgebrauch — die Frage, ob öffentlich zu verhandeln sei, eine, wenn auch die wichtigste Frage des Geschäftsganges.

der gesetzgebenden Faktoren bei Schaffung der Reichsverfassung die unbedingte Oeffentlichkeit gelten. Ich möchte ferner behaupten: der Widerspruch zwischen Art. 22 Abs. 1 RV. und § 36 Gesch. O. beruht auf einem Redaktionsversehen.

Beide Behauptungen erweisen sich m. E. als richtig, wenn man die Entstehungsgeschichte der Reichsverfassung und der Geschäftsordnung gleichzeitig betrachtet.

Der konstituierende Reichstag des Norddeutschen Bundes nahm in seiner 1. Sitzung v. 25. Febr. 1867 zunächst provisorisch die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses als eigene an[23]). Dadurch kam auch der heutige § 36 (früher § 33) zur Aufnahme; er entsprach wörtlich dem jetzigen § 37 der Gesch.-O. des Abgeordnetenhauses, welch letzterer aber, — und das muß betont werden, — nur die Bestimmung der preußischen Verfassung Art. 79 S. 2 wiederholte. Die Annahme ist wohl ohne weiteres begründet, daß die Tragweite der einzelnen Geschäftsordnungsbestimmungen und ihre Abhängigkeit von der jeweils geltenden Verfassung dem Reichstag damals bei der en-bloc-Annahme nicht zu Bewußtsein gekommen ist; es kam ja auch zunächst nur darauf an, überhaupt eine Regel zu haben, nach der man verhandeln konnte. Am 4. März 1867 in der 6. Sitzung des konstituierenden Reichstages erfolgte dann die Vorlage des Verfassungsentwurfs[24]), welcher in Art. 22 nur den Grundsatz der Oeffentlichkeit aussprach, einer Ausnahme aber nicht gedachte. Man vergegenwärtige sich jetzt folgende Tatsachen: viele, wenn nicht die meisten Abgeordneten des verfassungsberatenden Reichstages saßen gleichzeitig als Volksvertreter in den Landtagen der Einzelstaaten; es lag also doch gewiß für diese nahe, den Verfassungsentwurf mit der geltenden Verfassung ihres Heimatstaates zu vergleichen, die in den meisten Fällen die Ausnahme von der Oeffentlichkeit ausdrücklich aussprach[25]), oder aber, in den selteneren Fällen, die Frage der Oeffentlichkeit überhaupt nicht behandelte. Und dennoch

---

23) Sten. Ber. des konstit. Reichst. des Nordd. Bundes 1867, I, 5.

24) Sten. Ber. a. a. O. S. 41.

25) z. B. Preußen: Art. 79 Verfassungsurkunde v. 31. I. 1850 (Stoerk S. 281); Bremen: § 51 Verf. v. 1. I. 1894 (Stoerk S. 159); Hamburg: Art. 46 (Stoerk S. 176); Hessen: Art. 100 Verf.-Urk. vom

fand irgend eine Diskussion über den Art. 22 überhaupt nicht statt; niemand gab eine Anregung, eine Ausnahmebestimmung der Verfassung einzufügen; wenn ein Abgeordneter etwa gedacht hätte, man könne immerhin auf Grund der Geschäftsordnung ausnahmsweise im Plenum auch einmal geheim tagen, so hätte er diesem Gedanken schon Ausdruck gegeben, und es wären dann auch sicherlich Zweifel daran aufgetaucht, ob die Geschäftsordnung gegenüber dem bedingungslos ausgesprochenen Grundsatz der Oeffentlichkeit eine solche Ausnahme überhaupt festsetzen dürfe. Dem Regierungsentwurf hat insbesondere die preußische Verfassung in zahlreichen Punkten als Vorbild gedient. Auch den Mitgliedern des verfassungsberatenden Reichstages war sie sicherlich zum größten Teil bekannt. Die preußische Verfassungsurkunde Art. 79 S. 2 läßt aber ausdrücklich geheime Sitzungen beider Kammern zu. Und dennoch findet sich kein Wort in der Beratung darüber, ob es nicht angebracht sei, diese Bestimmung in die Bundesverfassung hinüberzunehmen. Der Umstand, daß die Verfassung des Norddeutschen Bundes eine dem Art. 79 S. 2 der preußischen Verfassungsurkunde entsprechende Bestimmung nicht kennt, ist m. E. der stärkste Grund gegen die Zulässigkeit geheimer Reichstagsplenarverhandlungen[26]).

Es kann aus alledem kein anderer Schluß gezogen werden, als der: der Reichstag war für den unbedingten Grundsatz der Oeffentlichkeit der Plenarverhandlungen und wollte in Art. 22 RV. die Frage der Oeffentlichkeit erschöpfend regeln[27]).

---

17. 12. 1820 (Stoerk S. 201); Sachsen: § 135 Verf.-Urk. v. 4. 9. 1831 (Stoerk 343); Oldenburg: Art. 157 des rev. Staatsgrundgesetzes v. 22. 11. 1852 (Stoerk S. 259).

[26]) Vgl. v. Seydel, Annalen S. 417; kl. Laband S. 82; Perels, Auton. Reichstagsrecht S. 36.

[27]) Der zwischen den verbündeten Regierungen und dem Reichstage vereinbarte Entwurf ging nunmehr an die Landtage der 22 Staaten des Bundes. Auch diese stimmten ohne Vorbehalt zu. Hieraus möchte ich freilich keine Schlüsse ziehen, denn bei der Wichtigkeit des Zustandekommens des Verfassungswerkes würde eine so verhältnismäßig untergeordnete Frage, wie die nach der Zulassung auch geheimer Sitzungen, in den Einzellandtagen kaum mehr aufgerollt worden sein.

Der erste Reichstag des Norddeutschen Bundes nahm dann die Geschäftsordnung des verfassungsberatenden Reichstages als eigene an[28]); so wurde, ohne daß der Widerspruch zwischen Verfassungsrecht und Geschäftsordnung jemandem zum Bewußtsein gekommen wäre, § 36 (damals § 33) mit übernommen. Dieser Widerspruch wurde auch nicht entdeckt, als sich der Reichstag die neue Geschäftsordnung vom 12. Juni 1868 gab[29]), was zu verstehen ist, da die Frage der Oeffentlichkeit nicht zur Diskussion stand. Diese Geschäftsordnung wurde unverändert vom ersten Deutschen Reichstage in der 1. Sitzung vom 21. März 1871 angenommen[30]). Alle späteren Aenderungen betrafen andere Punkte; so findet sich der Satz 2 des § 36 noch heute unangefochten in der Geschäftsordnung des Reichstages; sein Dasein, möchte ich behaupten, beruht auf einem Versehen des Reichstages[31]).

Eine weitere Stütze erfährt die hier vertretene Ansicht (unbedingte Oeffentlichkeit der Plenarverhandlungen) durch die Vorgänge bei der Beratung des Antrages Lasker, die zur Aufnahme des jetzigen Art. 22 Abs. 2 RV. führte. Auch hier wäre sicher von irgend einer Seite betont worden, daß die wahrheitsgetreuen Berichte über geheime Verhandlungen des Plenums von der Verantwortungsfreiheit ausgenommen sein sollten, wenn man solche für zulässig gehalten hätte. Aber auch hier findet sich keine einschlägige Aeußerung[32]).

---

[28]) Sten. Ber. d. RT. d. Nordd. Bundes (Sitz. v. 10. 9. 1867) S. 3.

[29]) Sten. Ber. d. RT. d. Nordd. Bundes Session 1868, I, 369 und II. Bd.: Anlagen Nr. 117 S. 433 ff.

[30]) Sten. Ber. d. Deutsch. RT. Session 1871, I. Bd. S. 5.

[31]) Als gelegentlich der Beratung der lex Heinze ein Bedürfnis nach Geheimtagung hervortrat, ist sich der Reichstag der Existenz des § 36 S. 2 Gesch.-O. voll bewußt geworden. Damals bestand kein Interesse im Reichstag, die Frage der Verfassungswidrigkeit des § 36 näher zu erörtern. Selbst der Antragsteller, der Abg. Heine, ließ die Frage unentschieden. Vgl. Sten. Ber. 1898—1900. I. Session hinter S. 4788, besondere Seitenzählung.

[32]) Sten. Ber. d. RT. d. Nordd. Bundes I. Bd. S. 439—443 (Sitz. v. 29. 3. 1867). Da die Oeffentlichkeit in Abs. 2 Art. 22 RV. hervorgehoben ist, so wäre wohl nicht der Hinweis darauf unterlassen worden, daß damit Berichte über geheime Plenarsitzungen von der Privilegierung ausgenommen sein sollten.

Das Ergebnis der Untersuchung ist: § 36 Geschäftsordnung wäre nur unter der Voraussetzung giltig, daß die Verfassung selbst eine Ausnahme von dem Grundsatz der Oeffentlichkeit ausdrücklich zuließe, wie die preußische Verfassung es allerdings tut. Mangels der genannten Voraussetzung ist § 36 S. 2 Geschäftsordnung ungiltig[33]).

Eine zweite Gruppe von Schriftstellern glaubt auf andere Weise den Beweis für die Giltigkeit des § 36 führen zu können[34]). Sie folgern aus dem Wortlaut des Art. 22 Abs. 2: „Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei", per argumentum e contrario, daß es auch geheime Sitzungen des Reichstagsplenum geben müsse, da sonst die Hervorhebung gerade der Oeffentlichkeit in Abs. 2 unverständlich sei; lasse aber die Reichsverfassung selbst geheime Sitzungen zu, so könne die Geschäftsordnung auf der Grundlage des Art. 27 RV. das Nähere darüber bestimmen.

Um dieser Argumentierung die Stütze zu nehmen, erklären einige Vertreter der herrschenden Ansicht, als Gegensatz zu den Abs. 2 erwähnten öffentlichen Sitzungen des Reichstags seien bei einer ungezwungenen Auslegung die nichtöffentlichen Sitzungen der Abteilungen und Kommissionen anzusehen[35]). Diese Ausführung ist nicht zutreffend, abgesehen davon, daß sie für sich allein nie die Gegenansicht

---

[33]) Aus dem gleichen Grunde sind die Vorschriften des § 41 bezw. § 61 der Geschäfts-Ordnungen für die I. bezw. II. Kammer des Landtages für Elsaß-Lothringen v. 21.—22. Dez. 1911 (v. Rauchhaupt S. 736 ff., 747 ff.) rechtsungiltig, welche übereinstimmend auf den Antrag von mindestens 5 Mitgliedern auch eine geheime Abstimmung (allerdings nicht Beratung) zulassen, trotzdem das Verfassungsgesetz v. 31. Mai 1911 in Art. II § 15 (RGBl. 1911 S. 225 ff.) ebenso kategorisch wie die Reichsverfassung erklärt: „Die Verhandlungen des Landtags sind öffentlich".

[34]) Meyer-Anschütz 6. Aufl. S. 453 N. 24; Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 2. Bd. S. 88; v. Jagemann S. 133.

[35]) Vgl. Gr. Laband I. Bd. S. 347; Perels, Auton. Reichstagsrecht S. 35; v. Seydel, Annalen S. 417; Schmid S. 461 N. 79.

widerlegen könnte[36]). Vielmehr ist in dieser Hinsicht Georg Meyer beizutreten, daß der Ausdruck „Sitzungen des Reichstages", zu welchem das Wort „öffentliche" beschränkend hinzutrete, nur von Plenarsitzungen verstanden werden könne[37]). Gerade dies erfordert eine ungezwungene Auslegung des Absatz 2; Sitzungen des Reichstages sind solche der Vollversammlung, wie denn auch unter den Vertretern beider Richtungen Einigkeit darüber herrscht, daß Abs. 1 mit dem Ausdruck „die Verhandlungen des Reichstages" auch nur die Plenarverhandlungen begreift[38]). Es ist nicht recht verständlich, warum bei der Auslegung von Abs. 1 und Abs. 2 ein Unterschied gemacht werden kann. Bei der Beratung des Antrages Lasker auf Einführung des Absatzes 2 ist ferner mit keinem Wort des Gegensatzes zu den Kommissions- und Abteilungssitzungen (wie auch nicht zu den angeblich zulässigen geheimen Plenarsitzungen) gedacht worden[39]). Der Zusatz in Abs. 2 „öffentliche" zu Sitzungen erklärt sich vielmehr ganz einfach aus der Entstehungsgeschichte des Abs. 2, wie gleich dargetan werden wird. Nach meiner Auffassung ist überhaupt in Abs. 2 nicht der Ton auf das Wort „öffentliche" zu legen und deshalb auch das argumentum e contrario auf die Zulässigkeit geheimer Plenarsitzungen falsch. Zwingend wäre der Schluß ohnehin nicht[40]), denn der Zusatz „öffentliche", könnte ja nur besagen wollen: „Sitzungen des Reichstages", die nach Art. 22 Abs. 1 RV. öffentlich sein müssen, er könnte nur eine Selbstverständlichkeit wiederholen wollen. Die Hineintragung eines Gegensatzes zwischen Abs. 1 und Abs. 2 ist reichlich gekünstelt und auch vom logischen Standpunkt an-

---

[36]) Denn Abs. 2 Art. 22 könnte als Gegensatz sowohl die Abteilungs- und Kommissionssitzungen als auch die geheimen Plenarsitzungen annehmen.

[37]) Meyer-Anschütz, 6. Aufl. S. 453; vgl. auch Geffcken S. 77; v. Jagemann S. 133.

[38]) z. B. v. Seydel, Kommentar S. 198; Zorn, Verfassungsurk. S. 60; v. Jagemann 134; v. Roenne, Staatsr. I. 282.

[39]) Sten. Ber. des RT. d. Nordd. Bundes 1867 (Sitz. v. 29. März 1867) I. Bd. S. 439—443.

[40]) Dies heben z. B. hervor: Gr. Laband I. Bd. S. 347 Anm. 1; Perels, Auton. Reichstagsrecht S. 35; Müller-Meiningen S. 571.

fechtbar[41]). Es kommt dem Art. 22 Abs. 2 RV. allein auf die Hervorhebung der Wahrheitstreue der Parlamentsberichte an, dagegen beruht das Wort „öffentliche" auf einem einfachen Redaktionsversehen, wie die Entstehungsgeschichte der Vorschrift zeigt[42]); es könnte, weil es im Rahmen der Reichsverfassung selbstverständlich ist, fehlen, ohne daß dadurch eine Aenderung des Rechtszustandes einträte[43]).

Der Abgeordnete Lasker stellte in der Sitzung des konstituierenden Reichstages vom 29. März 1867 den Antrag, als Abs. 2 dem Art. 22 eine dem § 38 des preußischen Preßgesetzes vom 12. Mai 1851 entsprechende Bestimmung einzufügen[44]). Er beabsichtigte damit, eine Unstimmigkeit zu verhindern, die bei Fehlen des späteren Abs. 2 zwischen dem Rechte Preußens und dem des Nordd. Bundes eingetreten wäre. § 38 des preußischen Preßgesetzes lautete:

> „Berichte von den öffentlichen Sitzungen beider Kammern, insofern sie wahrheitsgetreu erstattet werden, bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei."

Hier hatte die Hervorhebung, daß nur die Berichte über öffentliche Sitzungen des Landtages verantwortungsfrei seien, einen guten Sinn, ja sie war, wenn man nicht den Grundsatz der Oeffentlichkeit in Widersinn verkehren wollte, notwendig, weil das preußische Verfassungsrecht auch geheime Plenarsitzungen beider Häuser des Landtages kannte. Die gleiche

---

[41]) Rauchalles S. 107: „Der ganze Art. 22 zeigt offenbar die Tendenz, über den Verhandlungen des Reichstages möglichste Oeffentlichkeit walten zu lassen. Beide Absätze des Artikels stehen nebeneinander ohne weitere Absicht, als dieses Prinzip sowohl bezüglich der Verhandlungen selbst, als bezüglich der Berichterstattung über dieselben erst recht lebendig werden zu lassen"; auch Schmid S. 461 N. 79: Wenn geheime Sitzungen von der Reichsverfassung anerkannt werden sollten, dann wäre es nicht einzusehen, weshalb dies nicht schon in Art. 22 Abs. 1 geschehen sei.

[42]) Gr. Laband I. Bd. S. 347; Perels; Auton. Reichstagsrecht S. 35/36; Dambitsch, S. 420; Müller-Meiningen S. 572.

[43]) Daß nur Berichte über öffentliche Sitzungen (also nicht Kommissions- oder Abteilungssitzungen) verantwortungsfrei sind, folgt ohne weiteres aus dem Grundsatz der Oeffentlichkeit. Vgl. § 8 der Arbeit.

[44]) Sten. Ber. d. RT. des Nordd. Bundes 1867, I. Bd. S. 439—443.

Notwendigkeit lag für das Reichsrecht nicht vor. Es war deshalb ein, wenn auch geringfügiges Redaktionsversehen der gesetzgebenden Faktoren, daß sie das überflüssige Wort „öffentliche" nicht strichen. Dieser Fehler rächt sich jetzt dadurch, daß die Vertreter der gegenüberstehenden Ansichten gleichermaßen unbegründete Folgerungen aus dem Wortlaut des Abs. 2 ziehen[45]). Der Antragsteller, Abgeordneter Lasker, wollte nur durch Einfügung des Abs. 2 eine seiner Ansicht nach unbedingt notwendige Konsequenz des Grundsatzes der Oeffentlichkeit festgestellt wissen; dieser Gedanke beherrschte die übrigens nur kurze Beratung[46]). Ergebnis ist also: die Zulässigkeit geheimer Sitzungen kann aus Art. 22 Abs. 2 RV. nicht gefolgert werden.

Einzelne Schriftsteller begründen endlich die Giltigkeit des § 36 S. 2 der Gesch. O. damit, daß sie darauf hinweisen, daß weder der Bundesrat noch der Kaiser gegen die Vorschrift Widerspruch erhoben haben[47]).

Die Berufung auf den Satz: „qui tacet, consentire videtur", erscheint aber aus verschiedenen Gründen als verfehlt. Der in ihm enthaltene Rechtsgedanke ist an sich schon kein allgemein giltiger. Hier aber stehen seiner Anwendung die positiven Vorschriften der Artikel 5, 7, 17 und 78 der Reichsverfassung entgegen. Eine Aenderung der Verfassung, welche § 36 S. 2 der Gesch. O. enthält, kann nur durch ausdrückliche Beschlüsse des Bundesrats und des Reichstages, nicht durch Beschluß des Reichstages und Schweigen des Bundesrats zustande kommen, zumal eine bestimmte Stimmenzahl des letzteren Organs nach Art. 78 Abs. 1 RV. erforderlich ist; ferner bedarf ein Reichsgesetz der Sanktion des Bundesrats und der

---

[45]) Freilich ist es erlaubt, sich zur Begründung dafür, daß Berichte über Kommissionssitzungen den allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen unterliegen, auf Art. 22 Abs. 2 zu berufen; dies könnte man aber auch, wenn das Wort „öffentliche" fehlte.

[46]) Sten. Ber. des RT. des Nordd. Bundes 1867 I. Bd. S. 439—443.

[47]) Vgl. Thudichum S. 192 N. 1; Schulze, Deutsch. Staatsr. II. Bd. S. 88; v. Jagemann (früher badischer Vertreter beim Bundesrat) S. 133: „Die beiden gesetzgebenden Faktoren waren darüber einig" (?). Dagegen Meyer-Anschütz 6. Aufl. S. 453 N. 24 und Perels, Auton. Reichstagsrecht S. 36/37.

Ausfertigung und Verkündigung durch den Kaiser. Auch ist hervorzuheben, daß der Bundesrat und der Kaiser bisher staatsrechtlich keinen Anlaß hatten, zu der Frage der Giltigkeit der Geschäftsordnungsbestimmung Stellung zu nehmen. Erst wenn der Reichstag in geheimer Plenarsitzung über einen Gesetzesvorschlag Beschluß gefaßt und ihn dem Bundesrat zur Beschlußfassung und Sanktion weitergegeben hätte, ist dieser berechtigt und verpflichtet zu prüfen, ob ein solcher Beschluß rechtswirksam ist, und, im Falle der Verneinung der Frage, seine Zustimmung oder Sanktion zu verweigern[48]. Bisher ist die Giltigkeit oder Ungiltigkeit des § 36 S. 2 der Gesch. O. für Bundesrat und Kaiser eine rein theoretische Streitfrage geblieben, mit der sich zu beschäftigen für sie weder Anlaß noch Pflicht besteht[49].

Schon aus diesem Grunde konnte sich auch nicht ein die Verfassung abänderndes Gewohnheitsrecht bilden; es fehlt dafür an jeder Voraussetzung[50].

II. Das Ergebnis der bisher geführten Untersuchung ist: § 36 Satz 2 Gesch. O. ist verfassungswidrig und deshalb ungiltig. Die Folgerungen, die die herrschende Lehre aus dieser Feststellung zieht, sind als richtig anzuerkennen, ohne daß es notwendig ist, zur Begründung Vorschriften des Privatrechts (etwa § 125 S. 1 BGB.) heranzuziehen; das System des öffentlichen Rechts fordert den Eintritt der gleichen Rechtsfolgen. Im Anschluß an Laband werden diese Folgerungen fast durchweg so ausgesprochen: Die unter Ausschluß der Oeffentlichkeit versammelten Abgeordneten sind nicht der Reichstag, ihrer Beratung kommt nicht der staatsrechtliche Charakter

---

[48]) Vgl. unten S. 34 ff. und über die Pflicht des Kaisers, die Ausfertigung zu verweigern S. 36 f. der Arbeit.

[49]) Der einzige Fall einer geheimen Plenarsitzung in der Parlamentsgeschichte des Deutschen Reichstages führte zu keinem Beschluß, über den sich der Bundesrat hätte schlüssig werden müssen. Der vom Hause gestellte Zusatzantrag zur lex Heinze wurde mit großer Majorität in jener geheimen Sitzung abgelehnt. Vgl. Sten. Ber. 1898—1900 1. Session, VI. Bd., hinter S. 4788.

[50]) Vgl. Perels im Archiv für öffentl. Recht S. 556/557 auch gegen die Annahme, die Reichsverfassung hätte nur „vergessen", eine Ausnahme von Art. 22 Abs. 1 RV. zuzulassen. Letzteres behauptet Dambitsch S. 420.

einer Reichstagsverhandlung, sondern nur der einer privaten Besprechung zu, die in geheimer Sitzung gefaßten Beschlüsse sind keine Reichstagsbeschlüsse im Sinne der Verfassung[51].

Eine etwas abweichende Stellung nimmt Hiersemenzel ein, welcher zwar auch einen in geheimer Beratung gefaßten Plenarbeschluß ungiltig nennt, aber die Oeffentlichkeit nur für die Schlußberatung, nicht auch für die Vorberatung im Plenum für erforderlich erachtet[52]. Diese Ansicht leidet an Folgerichtigkeit, widerspricht auch dem Abs. 1 des Art. 22 RV., welcher ganz allgemein für die Verhandlungen des Reichstages Oeffentlichkeit vorschreibt, und führt zu dem unlösbaren Zweifel, wann beginnt die Schlußberatung, welcher Teil der Verhandlung ist nur Vorberatung. Beratung und Beschlußfassung, nicht bloß letztere, müssen in öffentlicher Sitzung erfolgen. Darum wäre auch die Ansicht verfehlt, der Mangel, der in der Geheimberatung liegt, könne durch öffentliche Abstimmung geheilt werden[53].

Es verdient in diesem Zusammenhange auch noch eine Meinung Erwähnung, die von ihrem Verfechter, v. Seydel, freilich alsbald wieder aufgegeben ist[54]. Diese Meinung war: Da Artikel 22 RV. keine Rechtsfolge bei der Uebertretung des Grundsatzes der Oeffentlichkeit ausspreche, also eine lex imperfecta sei, sei ein in geheimer Sitzung gefaßter Beschluß nicht nichtig. Dem ist entgegenzuhalten, daß die Verfassungs-

---

[51]) Vgl. gr. Laband Bd. I S. 346 und Note 3 daselbst; Hubrich, Annalen S. 47 N. 4; Arndt, Staatsrecht S. 136; Binding, Handbuch S. 680 N. 2. — Dambitsch S. 421 versucht, eine eigenartige Begründung der Nichtigkeit geheim gefaßter Beschlüsse zu geben: „Charakteristisch ist der geheimen Sitzung, daß der Reichstag in ihr nicht beschlußfähig ist. Denn wie aus Art. 28 RV. hervorgeht, kann der Reichstag nur auf Grund mündlicher Verhandlung Beschlüsse fassen und für diese Verhandlung ist durch Art. 22 Oeffentlichkeit vorgeschrieben".

[52]) Hiersemenzel S. 85.

[53]) vgl. Dambitsch S. 421 im Widerspruch zu seinen vorangehenden Ausführungen. Dagegen Perels im Archiv des öffentl. Rechts Bd. XV. S. 558 N. 28 und Rauchalles S. 108.

[54]) vgl. v. Seydel, Kommentar 1. Aufl. (1873) S. 146; später Anhänger der herrschenden Meinung: Annalen 1880 S. 418, Kommentar 2. Aufl. S. 199. — Auch v. Roenne, Staatsrecht des Deutsch. Reiches I. Bd. S. 282 spricht von einer lex imperfecta.

urkunde kein Strafgesetzbuch ist, sodaß sie an einen die Rechtsordnung verletzenden Tatbestand die Rechtsfolge der Nichtigkeit gleichsam als Strafe auszusprechen hätte. Es muß der kategorische Ausspruch der Verfassung, daß die Verhandlungen öffentliche sind, genügen; die Folge der Nichtigkeit bei Verletzung der Vorschrift ergibt sich zumal bei der erhöhten Bedeutung der Verfassung als des Reichsgrundgesetzes aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen[55]). — Noch eine Frage ist zu erörtern; wie, wenn bei einer Gesetzesvorlage mit zahlreichen Bestimmungen, wie jedes größere Gesetz sie hat, die Verhandlung nur über einzelne Bestimmungen geheim, im übrigen aber verfassungsmäßig öffentlich stattfand? Ich trete der Ansicht Perels' bei, daß die Nichtigkeit der Beschlußfassung über diese einzelnen Bestimmungen bestehen bleibt und die öffentliche Gesamtabstimmung den Mangel nicht beheben kann, daß aber andererseits diese Nichtigkeit nicht die des ganzen Gesetzes nach sich zieht[56]).

III. Wie gegen Verfassungsverletzungen überhaupt, so auch gegen die Verletzung des Art. 22 Abs. 1 RV. im besonderen gibt indessen die Rechtsordnung Mittel an die Hand, um das Wirksamwerden solcher Verstöße zu verhindern. Als Garantieen für die Einhaltung der Verfassung stellen sich nach Reichsrecht dar: Das Sanktionsrecht des Bundesrats (Art. 7 Reichsverf.) das Recht des Kaisers zur Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze (Art. 17 S. 1), die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers (Art. 17 S. 2), endlich das Prüfungsrecht der Behörden, insbesondere der Gerichte.

1. Das Sanktionsrecht des Bundesrats. Im deutschen Reiche ist der Bundesrat als Träger der Souveränität das-

[55]) Vgl. Müller-Meiningen, S. 573—574: „Die Verfassung ist nicht dazu da, in überflüssiger Weise nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen selbstverständliche Rechtsfolgen festzulegen. Ein solcher Versuch wäre vielmehr äußerst gefährlich wegen der möglichen argumenta e contrario (S. 574)"; Perels, Archiv für öffentl. Recht Bd. XV S. 561: „Nichtigkeit eine sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergebende Konsequenz."

[56]) Vgl. die ausführlichen Erörterungen bei Perels im Archiv für öffentl. Recht Bd. XV, S. 559—561. Nach Müller-Meiningen Annalen 1900 S. 574—576 ist das ganze Gesetz ungiltig.

jenige Organ des Reiches, welches das Recht der Sanktion der Reichsgesetze ausübt, während es in den deutschen konstitutionellen Monarchien den Monarchen zusteht[57]). Auf eine klare Bestimmung der Reichverfassung sich hierfür zu berufen, ist nicht möglich. M. E. spricht dies Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 RV. aus („Der Bundesrat beschließt über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und d i e v o n d e m s e l b e n g e f a ß t e n B e s c h l ü s s e")[58]); mit dessen Wortlaut läßt sich auch der Fall vereinbaren, daß die Vorlage aus der Initiative des Reichstages (Art. 23) entsprungen ist und als fertiger Gesetzesvorschlag an den Bundesrat gebracht wird, um dessen nach Art. 5 RV. notwendige Zustimmung zu erlangen; Zustimmung und Sanktion werden dann äußerlich nicht unterscheidbare Momente des Gesetzgebungsverlaufes sein. Ist der Gesetzesinhalt durch übereinstimmende Beschlüsse des Bundesrats und Reichstages festgestellt, so enthält die Sanktion des Bundesrats — was nur der Fall der vom Bundesrat ausgegangenen und unverändert gebliebenen Vorlage rein zum Ausdruck bringt — die Bekräftigung, daß der Bundesrat auch jetzt noch (vielleicht trotz veränderter politischer Lage) den Gesetzesinhalt wolle, und als neues Moment den Entschluß, den Gesetzesinhalt anzubefehlen[59]); letzterer ist äußerlich erkennbar

[57]) Fast einstimmige Meinung der Staatsrechtslehrer: z. B. gr. Laband II. Bd. S. 29—33; Meyer, Anteil der Reichsorgane S. 45 ff; Meyer-Anschütz, 6. Aufl. S. 581; Zorn, Staatsrecht I. Bd. S. 413; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 320, 322. Dagegen nur: Bornhak, Grundriß S. 170 und im Archiv für öff. Recht Bd. 26 S. 387, der den Kaiser als Inhaber des Sanktionsrechts bezeichnet. Gierke. in Grünhut's Zeitschr. Bd. VI, S. 230 meint, die Reichsverfassung biete keinen Anhalt dafür, den Begriff der Sanktion für das Reichsrecht aufzustellen.

[58]) So Haenel, Studien, II. Bd. S. 51/52, 151. Nach Meyer, Anteil der Reichsorgane S. 47 ergibt sich das Sanktionsrecht des Bundesrats aus den allgemeinen staatsrechtlichen Grundlagen der Reichsverfassung und findet seine Anerkennung in Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 RV. (S. 47, 68).

[59]) Ich folge Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 319, 320 N. 9. Nach Meyer, Anteil der Reichsorgane S. 54—56 enthält erst der zweite, in Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 RV. erwähnte Bundesratsbeschluß s t e t s die nach Art. 5 erforderliche Zustimmung u n d die Sanktion in e i n e m ununterscheidbaren Akte.

in der Uebermittlung der den Gesetzesinhalt enthaltenden Urkunde durch den Reichskanzler an den Kaiser. Da der Bundesrat nur rechtswirksame Beschlüsse des Reichstages als Gesetzesinhalt rechtlich wollen und nur bei solchen den Entschluß, den Gesetzesinhalt anzubefehlen, fassen darf, so hat er Recht und Pflicht, die Beschlüsse des Reichstages auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Sind die für die Bildung des Gesetzesinhalts gegebenen Verfassungsvorschriften, z. B. der Grundsatz der Oeffentlichkeit der Verhandlungen verletzt worden, so hat der Bundesrat die Pflicht, die Sanktion des Gesetzes zu verweigern[60]). Erteilt er gleichwohl die Sanktion, so beteiligt er sich an der durch den Reichstag begangenen Verfassungsverletzung.

2. Ein entsprechendes Prüfungsrecht hat der Kaiser kraft der ihm nach Art. 17 RV. zustehenden Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze. Die Ausfertigung hat drei begrifflich zu trennende Punkte zum Inhalt: 1.) Die Feststellung, daß ein Reichsgesetz zustande gekommen sei; 2.) die Ausstellung der Gesetzesurkunde; 3.) den Befehl an den Reichskanzler, das Gesetz zu verkündigen[61]). Der erste Punkt erfordert eine Untersuchung, ob die verfassungsmäßigen Formen bei dem bisher abgelaufenen Teil des Gesetzgebungsverfahrens beobachtet worden sind; dies Prüfungsrecht erstreckt sich also nicht nur auf die Untersuchung, ob die Sanktion des Bundesrats vorliegt, sondern auch darauf, ob die Sanktion erteilt werden durfte. Also noch einmal eine Prüfung des Gesetzgebungsverlaufes innerhalb des Reichstages. Ergibt sich dabei, daß Vorschriften der Verfassung verletzt worden sind so besteht die Pflicht des Kaisers, die Ausfertigung des Reichsgesetzes, das nur scheinbar ein solches ist, zu verwei-

[60]) Perels, Arch. f. öff. Recht Bd. XV, S. 562; Laband, in der Deutschen Jur.-Ztg. 1903 S. 10: „Der Bundesrat kann einem Gesetz nur die Sanktion erteilen und der Kaiser es nur ausfertigen, wenn der Reichstag seine Zustimmung in verfassungsmäßig giltiger Weise, d. h durch einen in öffentlicher und beschlußfähiger Sitzung gefaßten Beschluß beschlossen hat." S. zur Frage des Prüfungsrechts von Reichsgesetzen jetzt auch Hubrich in Annalen des Deutschen Reichs 1916 S. 694 f, 702 f.

[61]) Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 321.

gern[62]). Würde selbst die Verfassungsverletzung erst nach erteilter Ausfertigung entdeckt, so hätte der Kaiser die Pflicht, trotz des von ihm schon erlassenen, in der Ausfertigung enthaltenen Verkündigungsbefehls die Verkündigung selbst zu hindern, denn er hat nur das Recht, Gesetze zu verkündigen, nicht aber Scheingesetze[63]).

3. Die Verletzung der Pflicht seitens des Bundesrats oder des Kaisers, die Sanktion oder die Ausfertigung und Verkündigung nicht verfassungsmäßig zustande gekommener Gesetze zu verweigern, zieht indessen keine Rechtsfolgen nach sich. Der Bundesrat kann weder als Organ noch in seinen einzelnen Mitgliedern wegen Verfassungsverletzung angeklagt werden, vom Kaiser gilt der Satz „princeps legibus solutus". Nicht anders steht es mit der in der Reichsverfassung (Art. 17 S. 2) ausgesprochenen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, da es an einem das Verfahren und die Rechtsfolgen regelnden Gesetze fehlt. Die rechtliche Verantwortlichkeit steht auf dem Papier, tatsächlich gibt es nur eine moralische und politische Verantwortlichkeit. Nach der genannten Verfassungsvorschrift übernimmt der Reichskanzler durch seine Gegenzeichnung, die zur Giltigkeit der Ausfertigung und Verkündigung eines Reichsgesetzes notwendig ist, die Verantwortlichkeit dafür, daß der Gesetzgebungsverlauf den Vorschriften der Verfassung entsprochen habe[64]). Daraus entspringt seine Pflicht, auch seinerseits das Gesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit

[62]) Jellinek, a. a. O. S. 321, 322, 324, 402: „in der Konstatierung der Authenticität der Gesetze in nichtmonarchischen Staaten durch das Staatsoberhaupt ist eine wichtige Garantie ihrer Verfassungsmäßigkeit gegeben." (S. 324); kl. Laband S. 124/25 und in der Deutschen Jur.-Ztg. 1903 S. 10; Brie, Arch. f. öff. Recht, IV. Band S. 24; Bornhak, Grundriß S. 169; Perels, Arch. f. öff. Recht XV. Bd. S. 562/63.

[63]) Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 324; gr. Laband, II. Bd. S. 53 begreift unter Verkündigung den Verkündigungsbefehl, welcher mit der Ausfertigung in so engem Zusammenhang steht, daß beide tatsächlich zusammenfallen. Seiner Ansicht nach muß der Kaiser das ausgefertigte Gesetz auch verkündigen lassen.

[64]) Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 324, 396; kl. Laband S. 125/26, gr. Laband, II. Bd. S. 52 und in der Deutschen Jur.-Ztg. 1903 S. 10.

zu prüfen und im Falle der Verneinung seine Gegenzeichnung zu versagen. Der Reichskanzler ist dazu berufen, den Kaiser bei der diesem obliegenden Prüfungspflicht zu unterstützen, ist aber gerade wegen seiner Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag hierin selbständig und nicht gehalten, einem Befehl des Kaisers, die Gegenzeichnung zu vollziehen, Folge zu leisten.

4. Als letzte Garantie der Einhaltung der Verfassung ist das Prüfungsrecht der Behörden, insbesondere der Gerichte zu erwähnen. In der Literatur wird diese Frage in der Hauptsache nur mit Bezug auf die Gerichte besprochen; es ist das auch der wichtigere Fall, weil, wenn ein solches Prüfungsrecht anerkannt wird, dieses Recht bei der Unabhängigkeit der Gerichte nicht durch Dienstvorschriften eingeengt werden kann, während bei Verwaltungsbehörden die Gehorsamspflicht gegenüber Verfügungen der vorgesetzten Dienstbehörde hineinspielt.

Es wird jetzt von der Mehrheit der Staatsrechtslehrer dem Richter die Befugnis bestritten, die Frage der Verfassungsmäßigkeit der von ihm bei Entscheidung eines Rechtsstreits anzuwendenden Gesetze zu prüfen[65]); man folgt dabei wesentlich der Lehre Labands. Dieser rechtfertigt den Ausschluß des richterlichen Prüfungsrechts aus der Bedeutung, die er der Ausfertigung der Gesetze durch den Kaiser beilegt: „Er (der Kaiser) prüft im Interesse aller Glieder und Untertanen des Reiches, ob das Gesetz verfassungsmäßig errichtet ist, und er gibt dem Resultat dieser Prüfung durch Ausfertigung des Gesetzes den formell rechtswirksamen Aus-

[65]) Die Frage wird hauptsächlich im preußischen Staatsrecht mit Rücksicht auf die Vorschrift des Art. 106 Abs. 2 der Preußischen Verfassungsurkunde erörtert. Hier werden nur die Ausführungen zitiert, die sich auf den Rechtszustand im Reiche beziehen. Gegner des richterlichen Prüfungsrechts in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit des gesamten Gesetzgebungsverlaufes sind u. a.: Gr. Laband, II. Bd. S. 44 ff.; Anschütz, in Kohlers Enzyklopädie S. 157/58; Bornhak, Grundriß S. 171; Zorn in v. Roenne-Zorn, Staatsrecht der preußischen Monarchie, III. Bd. 1. Abt., 5. Aufl. (1915) S. 59; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 399 ff., Verfassungsänderung S. 10, besondere Staatslehre S. 266.

druck. Wenn aber Art. 17 der Reichsverfassung den Kaiser mit dieser Funktion betraut, so kann es nicht jedem Richter und Verwaltungsbeamten zustehen, in dem einzelnen ... Falle den kaiserlichen Ausspruch einer Ueberprüfung zu unterwerfen und je nach Ausfall derselben ihm einen widersprechenden entgegenzusetzen“[66]). Der Richter hat danach nach der herrschenden Lehre nur zu prüfen, ob das Gesetz gehörig, d. h. vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers im Reichsgesetzblatt verkündigt worden ist.

Labands Lehre steht und fällt mit seiner Auffassung der Gesetzesausfertigung. Ein Beweis aber dafür, daß wirklich der Ausfertigung die angegebene Bedeutung, insbesondere eine solche Feierlichkeit innewohne, daß niemand an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzgebungsprozesses zweifeln dürfe, scheint mir nicht erbracht[67]). Der Richter hat das Gesetz auf den ihm vorliegenden Einzelfall anzuwenden; dazu gehört, daß er, selbstverständlich nur, wenn er begründeten Anlaß zu Zweifeln hat[68]), auch prüfen muß, ob das anzuwendende Gesetz auch wirklich Gesetz ist, d. h. unter den verfassungsmäßig vorgeschriebenen Formen zustande gekommen ist. Dieser

[66]) Kl. Laband, S. 126; ähnlich jetzt das Reichsgericht im Urteil vom 26. 6. 1908 (Goltdammers Archiv Bd. LV. S. 325), welches aus Art. 2 in Verbindung mit Art. 17 RV. den Ausschluß des Prüfungsrechts herleitet. Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 401/02 erblickt in dem Beschlusse, durch den das Parlament einer Gesetzesvorlage seine Zustimmung erteilt, eine Beurkundung und damit ein Urteil dahin, daß den verfassungsmäßigen Formen Genüge geschehen sei, und erklärt eine Ueberprüfung dieses Urteils durch den Richter nach der Regel non bis idem für ausgeschlossen. Dann lenkt er in Labands Beweisführung ein: nur das Staatsoberhaupt habe das Prüfungsrecht gegenüber Parlamentsbeschlüssen; in der Gesetzesausfertigung liege sein Urteil, daß die Verfassung beobachtet worden sei; dieses Urteil könne einer Ueberprüfung nur unterliegen, wenn eine solche ausdrücklich durch Gesetz angeordnet worden sei.

[67]) Gegen Labands Lehre von der Bedeutung der Ausfertigung für die Frage des richterlichen Prüfungsrechts: Brie, im Arch. f. öff. Recht, Bd. IV S. 55/56; Bornhak, Grundriß S. 171; Arndt, Verfassungsurkunde S. 372 und Cahn S. 598/99.

[68]) Vgl. Brie a. a. O. S. 56, insbesondere N. 182: bloßes Bestreiten der Verfassungsmäßigkeit seitens einer Prozeßpartei genüge nicht.

allgemeine Rechtssatz kann nur dann keine Anwendung finden, wenn die Reichsverfassung ausdrücklich eine entgegenstehende Vorschrift hat. Die Preußische Verfassungsurkunde hat in Artikel 106 eine solche positive Bestimmung; die Reichsverfassung dagegen nicht[69]). Art. 17 enthält über den Ausschluß des Prüfungsrechts nichts.

Auch Art. 2 Reichsverfassung („die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen, welche vermittelst eines Reichsgesetzblattes geschieht") ist hierfür nicht heranzuziehen[70]), denn nur „Reichsgesetze", d. h. solche Rechtsnormen, welche den der Verkündigung vorangehenden Teil des Gesetzgebungsprozesses ordnungsmäßig durchlaufen haben, sind hier gemeint; ist das Gesetz vor der Verkündigung auch schon existent, so hat es doch noch keine jedermann verpflichtende Kraft, denn die bisher durchmessenen Stadien der Gesetzwerdung waren innere Vorgänge innerhalb der gesetzgebenden Faktoren. Erst durch die Verkündigung, die wahrzunehmen jeder die Möglichkeit hat, erhält das im übrigen giltig zustande gekommene Gesetz, aber auch nur dieses seine verbindliche Kraft[71]). Art. 2 RV. sagt mit der erwähnten Bestimmung nur, wie und in welchem Augenblick Reichsgesetze verbindliche Kraft erlangen, sagt aber nichts darüber aus, ob die verbindliche Kraft ihrem Wesen nach eine Nachprüfung der Rechtsgiltigkeit durch den Richter verbiete.

Die Begründung endlich, die Jellinek für den Ausschluß des richterlichen Prüfungsrechts gibt[72]), zieht, soweit fie von der Labands abweicht, m. E. willkürlich prozessuale Gedankengänge (z. B. den Grundsatz ne bis in idem) heran.

---

[69]) Meyer-Anschütz, 6. Aufl. S. 635.

[70]) Dies tun Bornhak, Grundriß S. 171; Arndt, Verfassungsurkunde S. 372, Staatsrecht S. 315 und das Reichsgerichtsurteil vom 26. 6. 1908 (s. S. 39 N. 66 der Arbeit). Gegen Arndt: Hubrich, Reichsgericht über den Gesetzesbegriff S. 34/5 und Cahn S. 489.

[71]) Vgl. Haenel II. Bd. S. 65.

[72]) Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 401/402 (Ausfertigung hat die Bedeutung eines Urteils, vgl. S. 39 N. 66 der Arbeit). Gegen Jellinek: Cahn S. 598 (Rechtskraftwirkung eines Urteils nur bei Vorliegen eines Rechtsstreits). S. auch Hubrich in Annalen 1916 S. 698 f.

In den Darlegungen der Gegner eines richterlichen Prüfungsrechts ist mehr oder weniger verhüllt der Gedanke erkennbar: es sei mit der Stellung der höchsten, die Legislative ausübenden Staatsorgane unvereinbar, daß jeder beliebige Richter einem gehörig verkündeten Gesetz die Anerkennung versagen könne. Dies ist aber m. E. kein Grund gegen die Annahme eines richterlichen Prüfungsrechts, sondern nur eine rechtspolitische Erwägung. Auch die Gefahr, daß das gleiche Gesetz bald für verfassungsmäßig, bald für verfassungswidrig erklärt werden könnte, ist hier nicht größer, vielmehr geringer als auf dem Gebiet der Polizeiverordnungen, die auch von diesem Gericht für rechtsgiltig, von jenem für ungiltig erklärt werden[73]). Denn das ist zu betonen, daß die Ausfertigung und gehörige Verkündigung zunächst die Vermutung für das ordnungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes begründet[74]); nur ist diese Vermutung widerlegbar. Insbesondere wird durch den Wortlaut der Eingangsformel des Reichsgestzes, daß die Zustimmung von Bundesrat und Reichstag erfolgt sei, auch die Vermutung aufgestellt, daß diese Zustimmung in den verfassungsmäßigen Formen erfolgt sei. Ferner ist auch nicht jede Außerachtlassung von Verfahrensvorschriften durch die gesetzgebenden Organe genügender Grund, dem verkündeten Gesetz die Rechtsgiltigkeit abzusprechen[75]). Es kommt immerhin auf die Bedeutung der verletzten Bestimmung an, die sich schon äußerlich durch den Platz der Bestimmung in der gesamten Ordnung des Verfahrens kundtun wird. Hat das Parlament z. B. seine Geschäftsordnung unrichtig gehandhabt, so wird sein über die Gesetzesvorlage getroffener Beschluß darum nicht zu einem rechtsungiltigen; dagegen zieht die Ver-

---

[73]) Fleischmann, Handbuch der Politik I. Bd. S. 280.

[74]) Vgl. v. Gerber, S. 161 Anm. 6 und S. 162.

[75]) Einige Anhänger des richterlichen Prüfungsrechts schränken dieses dahin ein, daß die Vorgänge bei der parlamentarischen Beschlußfassung als Interna des Parlaments nicht zu prüfen seien, z. B. Schulze, Preuß. Staatsrecht II. Bd. S. 47, 44 und Gneist, Gutachten S. 219, 229; dagegen Brie im Arch. f. öff. Recht IV. Bd. S. 58 und gr. Laband II. Bd. S. 47.

letzung einer Verfassungsbestimmung diese Folge nach sich[76]). Bei der Anwendung dieser Sätze auf den Fall, daß der Reichstag in geheimer Plenarverhandlung einen Beschluß gefaßt hat, ergibt sich wegen Verletzung des Art. 22 Abs. 1 RV. die Ungiltigkeit der beschlossenen Rechtsnorm, ungeachtet selbst der erteilten Sanktion des Bundesrats, ungeachtet der Ausfertigung durch den Kaiser, ungeachtet endlich der gehörig erfolgten Verkündigung. Einer solchen Rechtsnorm hat der Richter die Anwendung zu versagen[77]).

Als ein letztes Mittel, welches die Verfassung an die Hand gibt, Verfassungsverletzungen durch den Reichstag zu verhindern, ist nur kurz das Recht des Bundesrats zu erwähnen, unter Zustimmung des Kaisers den Reichstag aufzulösen (Art. 24 S. 2 RV.); im Hinblick auf die verhältnismäßig geringfügige politische Bedeutung der Verletzung der Oeffentlichkeit erscheint freilich die Anwendung dieses Mittels praktisch als ausgeschlossen.

IV. Anhang.

Weitere Literatur zu der Frage, ob § 36 S. 2 der Geschäftsordnung des Reichstages verfassungswidrig ist oder nicht.

---

[76]) Vgl. Brie im Archiv f. öff. Recht IV. Bd. S. 58—60; v. Gerber S. 158 Anm. 2.

[77]) Zu diesem Ergebnis bei Verletzung des Grundsatzes der Oeffentlichkeit gelangen: Brie a. a. O. S. 60 N. 198 und Fleischmann, Handbuch der Politik I. Bd. S. 280. — Als Anhänger des richterlichen Prüfungsrechts gegenüber Reichsgesetzen sind noch zu erwähnen: v. Roenne in v. Roenne-Zorn, Staatsrecht der Preuß. Monarchie III. Bd. 1. Abt. S. 56/59; Westerkamp S. 133 ff., 141, 186 ff.; v. Mohl I. Bd. S. 66 ff, 79, 81 ff.; Engelmann S. 22 und Cahn, Annalen 1907 S. 481 ff., 597 ff., der es aus dem angeblich in der Reichsverfassung herrschenden Prinzip der Gewaltenteilung herleitet. — Das Urteil des RG. in Entsch. in Zivils. Bd. 48 S. 88 entscheidet die Frage zwar nicht, scheint aber eher für Anerkennung eines richterlichen Prüfungsrechts in Anspruch zu nehmen sein; vgl. dazu Hubrich, Reichsgericht über den Gesetzebegriff S. 34/35. Neuerdings hat sich aber das Reichsgericht (Urteil vom 26. 6. 1908 in Goltdammers Archiv Bd. 55 S. 325) unzweideutig gegen das Prüfungsrecht ausgesprochen; vgl. auch das dort zitierte RG.-Urteil vom 17. 2. 1883 (Entsch. i. Zivils. Bd. IX S. 235/36).

Gegen die Rechtsgiltigkeit des § 36 der Geschäftsordnung:

Altmann, Die Verfassung und Verwaltung im Deutschen Reiche und in Preußen I. Bd. Berlin 1907 S. 109.
Brie, (Lit. Verz.) S. 60 Anm. 198.
Dambitsch, (Lit. Verz.) S. 419, 420.
Delius, (Lit. Verz.) S. 84/85.
Folkerts, Die Verfassungswidrigkeit des § 36 der Geschäftsordnung, München 1894 S. 10/24.
Fülster, Deutsches Reichsstaatsrecht mit Einschluß der allgem. Staatslehre, Berlin 1913 S. 477/78.
Gebhardt, Verfassung und Verwaltung des Deutschen Reiches Berlin 1912, S. 114.
Hiersemenzel, (Lit. Verz.) S. 85.
Kleinfeller, (Lit. Verz.) S. 334 N. 2.
Korn, Die Grundgesetze der Verfassung und Verwaltung des Deutschen Reiches und des Königreichs Preußen, Berlin 1911 S. 71.
Müller-Meiningen, (Lit. Verz.) S. 567/573.
Müller, Die Immunität der parl. Berichterstattung, Heidelberger Dissertation 1906 S. 34/35.
Posener, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Leipzig 1903 S. 98.
Rauchalles, (Lit. Verz.) S. 107.
Reincke, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1906 S. 177.
Salomon, Die parlamentarische Oeffentlichkeit, Greifswalder Dissertation, 1915 S. 38/39.
Schleiden, (Lit. Verz.) I. Bd. S. 72.
Schliephake, Die Verantwortungsfreiheit der parl. Berichterstattung, Leipziger Dissertation 1908 S. 44/45.
Schmid, (Lit. Verz.) S. 461.
Seligmann, Die staatsrechtliche Stellung des deutschen Reichstagspräsidenten, Heidelberger Dissertation 1912 S. 28—31.
Vogels, (Lit. Verz.) S. 34 N. 1.

Für die Rechtsgiltigkeit des § 36 der Geschäftsordnung:

Auerbach, Das deutsche Reich und seine Verfassung, Berlin 1871 S. 113.
Baumbach, Der deutsche Reichstag in „Freunds Politische Handbücher Bd. I“, Breslau 1890 S. 32.
Coermann, Die Reichsverfassung und Reichsverwaltung (Sammlung Kösel). Kempten und München 1908 S. 74 (in Widerspruch zu S. 71).
v. Kirchenheim, (Lit. Verz.) S. 309.
v. Pözl, Lehrbuch des bayr. Verfassungsrechts auf der Grundlage des Reichsrechts 5. Aufl. München 1877 S. 617.
Querfurth, (Lit. Verz.) S. 32.

§ 5.

Beschränkte Oeffentlichkeit der Abteilungs- und Kommissionssitzungen.

Im Gegensatz zu den Verhandlungen des Plenum sind die der Abteilungen und Kommissionen des Reichstags nicht öffentlich. Es ist schon an anderer Stelle nachgewiesen worden, weshalb eine Verletzung der Verfassung (Art. 22 Abs. 1) hierin nicht zu erblicken ist.

Ueber den Geschäftsgang der Abteilungen enthält die Geschäftsordnung nur wenige Vorschriften, was nicht verwunderlich ist, da die Abteilungen keine lebensfähige Einrichtung sind. Sie sind in Nachahmung des französich-belgischen Parlamentsrechts in die preußische Verfassung aufgenommen worden und von hier auch in die Reichsverfassung übergegangen, ohne eine Bedeutung erlangt zu haben[1]). Ihre Aufgaben sind formeller Natur: Wahl der Kommissionsmitglieder (§ 26 Geschäftsordnung) und Wahlprüfung (§§ 3—6 Geschäftsordnung); bezüglich der ersten Aufgabe sind sie durch die Praxis des Reichstages beschränkt worden. Tatsächlich ist es der Seniorenkonvent — eine Gewohnheitsrechtsbildung —, welcher die Kommissionsmitglieder benennt; „es ist eine feststehende Sitte, daß die Vorsteher der sieben Abteilungen diejenigen Mitglieder des Reichstages in die Kommissionen delegieren, die ihnen von den Fraktionsvorständen angegeben werden"[2]). Bei der Prüfung der Wahlen steht den Abteilungen nach der Geschäftsordnung nur eine Art Vorprüfung zu, für die sachliche Prüfung ist eine besondere Wahlprüfungskommission zu bestellen (§ 5 Geschäftsordnung).

Die Geschäftsordnung enthält keine Bestimmung darüber, ob die Sitzungen der Abteilungen öffentlich oder nichtöffent-

---

[1]) Hatschek, I. Bd. S. 91—93, 159, 225—27; Schulze, Preuß. Staatsrecht I, 623. Hier, wie auch an anderen Einrichtungen, zeigt sich die Abhängigkeit der deutschen Verfassungen von dem französisch-belgischen Vorbilde. (Constitution von 1791, Charte constitutionelle Ludwigs XVIII. von 1814, belgische Verfassung vom 1831), über diesen Zusammenhang im allgemeinen s. Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 524 ff., 528—30.

[2]) Neumann-Hofer, S. 82/83.

lich sein sollen. Sie sind nach parlamentarischem Gewohnheitsrecht nicht-öffentlich[3]).

Die Sitzungen der Kommissionen des Reichstages sind nicht-öffentlich, da sie nicht jedermann zugänglich sind. Dies folgt aus § 27 Abs. 5 der Geschäftsordnung[4]). Freilich spricht der § 27 Abs. 5 von einer „Oeffentlichkeit der Kommissionsverhandlungen für die Nichtmitglieder der Kommissionen"; unter letzteren könnte man, ohne den Worten Zwang anzutun, a u c h d a s P u b l i k u m verstehen; aus der Reichsverfassung läßt sich für die Entscheidung der Frage nichts entnehmen. Wenn Art. 22 Abs. 1 RV. sagt: „Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich", so wäre es zwar keine gezwungene Auslegung, darunter auch die Verhandlungen der Kommissionen zu begreifen; indessen ist doch anzunehmen, „das die gesetzgebenden Faktoren bei der Aufrichtung der Oeffentlichkeit nur an die Plenarsitzungen gedacht haben; nicht aber, um die Sitzungen der Ausschüsse geheim zu machen, sondern um deren Regelung der Geschäftsordnung des Reichstages vorzubehalten"[5]).

Auch aus Art. 22 Abs. 2 RV. ist für oder wider die Oeffentlichkeit der Kommissionsverhandlungen nichts zu entnehmen. Wie schon im einzelnen dargelegt ist, beruht die Fassung in Abs. 2: „Verhandlungen in den ö f f e n t l i c h e n Sitzungen des Reichstages" auf einen einfachen Redaktionsfehler. Die Reichsverfassung kennt überhaupt keine Kommissionen. Die Einrichtung der Kommissionen und damit auch die Bestimmung über deren Verhandlungsform ist für die Reichsverfassung eine Frage des Geschäftsganges; die Geschäftsordnung allein hat darüber zu bestimmen. § 27 Abs. 5 Geschäftsordnung selbst ist nun recht mangelhaft redigiert. Klarheit über dessen Bedeutung gibt schließlich letzten Endes nur die Praxis

---

[3]) Hatschek, I. Bd. S. 227; v. Seydel, Annalen 1880 S. 417; für das preußische Abgeordnetenhaus: Plate, S. 27.

[4]) § 27 Abs. 5 Geschäftsordnung lautet: „Eine Ausschließung der Oeffentlichkeit der Kommissionsverhandlungen für die Nichtmitglieder der Kommissionen kann nur der Reichstag beschließen". — Rauchalles, S. 108, bezeichnet ohne nähere Begründung die Kommissionssitzungen als öffentlich.

[5]) Neumann-Hofer, S. 74.

des Reichstages. Diese läßt das Publikum nicht zu[6]). Im Sinne des § 27 Abs. 5 Geschäftsordnung sind also „Nichtmitglieder der Kommissionen" nur Reichstagsabgeordnete, die der Kommission nicht angehören. Die Verhandlungen der Kommissionen sind also nach dem Recht der Geschäftsordnung nicht-öffentlich oder höchstens in beschränktem Maße öffentlich, wenn man dadurch die Zulassung der übrigen Reichstagsabgeordneten zum Ausdruck bringen will[7]).

Freilich ist der verfassungsmäßige Grundsatz der Oeffentlichkeit dadurch erheblich eingeschränkt, in einem Umfange, wie bei Entstehung der Verfassung vielleicht nicht gewollt worden ist. Denn in immer steigendem Masse ist die Arbeit vom Plenum auf die Kommissionen übergegangen.

Die Beratung der Gesetzesvorlagen in Kommissionen ist aus verschiedenen Gründen im modernen Parlamentarismus notwendig geworden. Einmal ist ein Parlament als Vollversammlung eine Körperschaft mit zu großer Mitgliederzahl. Wollte man im Plenum ein Gesetz bis in die kleinste Einzelfrage erörtern, so würde dies einen Zeitaufwand erfordern, der einer Lahmlegung jeder fruchtbaren parlamentarischen Tätigkeit gleichkäme; es würde das eine große Verschwendung menschlicher Arbeitskraft bedeuten. In der Kommission dagegen können die Fachleute der Reichstagsparteien in aller Ausführlichkeit die Entwürfe durchsprechen; im Plenum werden zweckmäßig nur die Grundlagen der Vorlagen besprochen, und die Parteien erklären sich hier über ihre grundsätzliche Stellung.

Ein weiterer Grund für die Notwendigkeit der Kommissionsverhandlungen und zugleich für deren Nichtöffentlichkeit ist in dem Parteiwesen begründet. Es besteht, bevor bindende Beschlüsse der Parteien gefaßt oder auch nur wichtige Erklärungen abgegeben werden, ein starkes Bedürfnis nach einem möglichst ungezwungenen und unverbindlichen Aus-

[6]) Neumann-Hofer S. 74: „. . von allem Anfang an hat in den Ausschüssen des Reichstages die Praxis bestanden, dem Publikum nicht Zutritt zu gewähren."

[7]) Folge der Nichtöffentlichkeit: Die Berichte über die Kommissionsverhandlungen genießen nicht das Privileg des Art. 22 Abs. 2 RV.

tausch der Meinungen. Gerade bei der deutschen Parteizerklüftung ist eine Fühlungnahme zwischen den Parteien und zwischen Parteien und Regierung notwendig; der schließlich beschlossene Gesetzesinhalt ist fast immer das Ergebnis zahlreicher Kompromisse. In der Kommission kann auch eine Minorität durch das sachliche Gewicht ihrer Gründe eine Majorität überwinden, im Plenum will man einander nicht überzeugen, sondern die eigene Stellungnahme vor der weiten Oeffentlichkeit rechtfertigen. Ferner: keine Partei will sich schon in der Kommission auf eine geäußerte Meinung gegenüber der Oeffentlichkeit unveränderlich festlegen; auch die Reichsregierung will die Aeußerungen ihrer Kommissare nicht als bindend angesehen wissen. Alle Erklärungen in der Kommission sind also in gewissem Grade unverbindlich. Dies können sie aber nur dann sein, wenn die Verhandlungen vertraulich sind, vor allem auch gegenüber dem Publikum. Diesem muß daher der Zutritt zu den Kommissionsverhandlungen verwehrt sein[8]). Denn die breite Oeffentlichkeit würde einen Ansichtswechsel eines Abgeordneten oder einer Partei in der Kommission oder später im Plenum nicht verstehen, die Partei grundsatzlos nennen und dem betreffenden Abgeordneten eher die niedrigsten Beweggründe für die Meinungsänderung zutrauen, als annehmen, daß er in ehrlichem Meinungskampfe überzeugt wurde.

Die Vertraulichkeit der Verhandlungen besteht auch darin, daß die Redner sich bei Rüge von Mißständen keine Mäßigung und Zurückhaltung aufzuerlegen brauchen, selbst wenn sie nicht im Besitze vollgiltigen Beweismaterials sind. Die Zulassung des Publikums dagegen würde häufig den Abgeordneten hindern, sich frei auszusprechen.

Außer sämtlichen Mitgliedern des Reichstags ist ferner die Teilnahme an den Sitzungen der Kommissionen (und der Abteilungen) auch den Bundesratsmitgliedern und Bundesratskommissarien gestattet. Ihr Recht auf Anwesenheit beruht

[8]) Vgl. hierzu Hatschek I. Bd. S. 233, 236 und Neumann-Hofer S. 51 ff. Letzterer bestreitet allerdings (S. 73), daß das Prinzip der Vertraulichkeit der Kommissionsverhandlungen die Beschränkung der Oeffentlichkeit erfordert.

aber nicht auf der Vorschrift der Geschäftsordnung, welche dies ausdrücklich betont[9]), sondern auf der Reichsverfassung (Art. 9 S. 1 und Art. 16)[10]). Die Geschäftsordnung § 29 führt den Art. 9 RV. im Grunde nur näher aus, insofern als hier auch die Bundesratskommissarien erwähnt werden; selbst wenn § 29 gestrichen würde, stände das Recht auf Anwesenheit den Bundesratsmitgliedern und Kommissarien auf Grund der Reichsverfassung zu, ersteren nach Artikel 9 und 16, letzteren nach Art. 16 allein[11]). Die staatsrechtliche Tätigkeit des Reichstags, mag sie sich im Plenum oder in den Abteilungen und Kommissionen abspielen, erfordert eine dauernde Verbindung mit den Vertretern der verbündeten Regierungen.

Der Vollständigkeit halber sei noch auf folgende Vorschriften der Geschäftsordnung hingewiesen: auf § 27 Abs. 4, welcher dem Antragsteller das Recht auf Anwesenheit in den Kommissionssitzungen mit beratender Stimme gewährt, und auf § 13 Abs. 1 Satz 2, nach welchem das gleiche Recht (ausgedehnt auch auf die Abteilungssitzungen) auch dem Reichstagspräsidenten zusteht. Dem letzteren ist es zum Zweck der Förderung der Reichstagsgeschäfte verliehen worden. Er hat z. B. dafür Sorge zu tragen, daß Kommissionssitzungen nicht mit Plenarverhandlungen zeitlich zusammenfallen, und daß die Kommissionen die Bearbeitung ihrer Vorlagen rechtzeitig beenden.

Dagegen scheint die Reichstagspraxis (die Geschäftsord-

---

[9]) § 29: „Die Mitglieder des Bundesrats und die Kommissarien desselben können den Abteilungen und Kommissionen mit beratender Stimme beiwohnen. ...."

[10]) RV. Art. 9 S. 1: „Jedes Mitglied des Bundesrats hat das Recht, im Reichstage zu erscheinen, und muß daselbst auf Verlangen jederzeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrats nicht adoptiert worden sind." RV. Art. 16: „Die erforderlichen Vorlagen werden nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, wo sie durch Mitglieder des Bundesrates oder durch besondere von letzterem zu ernennende Kommissarien vertreten werden." Vgl. Zorn, Staatsr. I S. 245 u. Anm. 71 daselbst; Pohl, S. 8, 9.

[11]) Pohl S. 9, Vogels S. 34.

nung schweigt darüber) den Petenten kein Recht auf Anwesenheit in den Kommissionssitzungen zu geben[12]).

Nach dem schon erwähnten Abs. 5 des § 27 der Gesch. O. kann diese beschränkte Oeffentlichkeit der Kommissionsverhandlungen ausgeschlossen werden, aber nicht durch Beschluß der Kommission selbst, sondern nur durch Beschluß des Reichstages[13]). Offenbar soll hierdurch der Ausschluß der Oeffentlichkeit erschwert und auf die unbedingt notwendigen Fälle beschränkt werden[14]), um zu verhindern, daß sich zwei Klassen von Abgeordneten bilden: die Wissenden und die Nichtwissenden. Auch ein formeller Gesichtspunkt spielt hinein: die Kommission wird nur als Mandatarin des Hauses angesehen; letzteres hat daher über den Ausschluß der Oeffentlichkeit zu beschließen[15]). Die sachliche Notwendigkeit dafür wird z. B. gegeben sein, wenn Mitteilungen höchst vertraulicher Natur von der Regierung gemacht werden[16]). Es ist auch der Fall denkbar, daß die Majorität des Reichstages durch den Ausschluß der Oeffentlichkeit die Kommission vor einem Druck seitens einer skrupellosen Oppositionspartei schützen will.

§ 27 Abs. 5 Geschäftsordnung fordert die Feststellung einiger zweifelhafter Punkte. Wer ist hier antragsberechtigt? Der Antrag auf Ausschluß kann von jedem Mitgliede des Reichstags, nicht etwa nur von einem Kommissionsmitgliede oder der Mehrheit der betr. Kommission gestellt werden. Auch findet nicht etwa zwecks Ergänzung des § 27 Abs. 5 der, wie

---

[12]) Vgl. Neumann-Hofer S. 72, 85; dagegen lassen die Kommissionen des preuß. Abgeordnetenh. die Petenten zu, vgl. Plate S. 106.

[13]) Vgl. Perels S. 25: „vom Augenblick der Einsetzung der betr. Kommission an"; über die Gründe, daß das Ausschlußrecht dem Plenum gewährt wurde, sagt Perels nichts. — Die Geschäftsordnungen der beiden Kammern des Landtags für Elsaß-Lothringen § 22 bezw. 23 (v. Rauchhaupt S. 736 ff., 747 ff.) kennen keinen Ausschluß der Nichtmitglieder der Kommissionen.

[14]) Neumann-Hofer S. 58/59.

[15]) So Plate S. 101 für das preuß. Abgeordnetenhaus.

[16]) Dieser Fall führte im Herbst 1916 zum Ausschluß der Oeffentlichkeit im Haushaltsausschuß. Anscheinend handelte es sich um Regierungserklärungen über die Gründe, die damals der unbeschränkten Anwendung der U-Bootwaffe entgegenstanden.

oben nachgewiesen wurde, verfassungswidrige § 36 Gesch. O. entsprechende Anwendung, nach welchem der Reichstagspräsident oder 10 Mitglieder auf Ausschluß der Oeffentlichkeit der Plenarsitzungen anzutragen berechtigt sind. Der Kreis der Antragsteller würde zwar bei dessen Anwendung nicht beschränkt, wohl aber würde eine Unterstützung des Antrags (im zweiten Falle) erfordert werden. Dieser Unterstützung des Antrages bedarf es also beim Antrag auf Ausschluß der Oeffentlichkeit der Kommissionssitzungen nicht. Da § 27 Abs. 5 Gesch. O. über die Antragsberechtigung völlig schweigt, so ist die natürliche Folgerung, daß jeder einzelne Abgeordnete das Antragsrecht hat. Es geht nicht an, den Umfang der Antragsberechtigung in § 27 Abs. 5 gleich dem in § 36 zu bestimmen, denn beide Vorschriften stehen nach der Einteilung der Gesch. O. in verschiedenen Abschnitten, und § 36 ist eine besondere Geschäftsvorschrift für die Plenarsitzungen und nicht zu verallgemeinern[17]).

---

[17]) Die Entscheidung kann zweifelhaft sein; Perels, Auton. Reichstagsr. S. 25 drückt sich vorsichtig so aus: „im übrigen“ (d. h. abgesehen von den bestehenden Vorschriften der Gesch. O.) „werden für die Regelung des geschäftlichen Verfahrens die Beschlüsse der Kommission selbst maßgebend sein, soweit nicht die für das Plenum geltenden Regeln Anwendung zu finden haben. Das letztere wird im Zweifel der Fall sein, weil die Geschäftsordnung in § 30 nur die selbständige Bestimmung der Tagesordnung den Kommissionen übertragen hat“. Für die im Text vertretene Auffassung spricht folgende Tatsache: Die Geschäftsordnung des preuß. Abgeordnetenhauses wurde vom konstituierenden Reichstag des Nordd. Bundes in der Sitzung vom 6. März 1867 mit nur redaktionellen Aenderungen definitiv als eigene angenommen. Damals lautete die dem § 27 Abs. 5 entsprechende Bestimmung der Gesch. O. des preuß. Abgeordnetenhauses (§ 28 Abs. 5) wörtlich gleich. Erst im Oktober 1872 wurden bei letzterer die Worte eingefügt: „Auf Antrag der Kommission oder sonst nach Maßgabe des § 37“ vgl. Plate S. 101 (§ 37 Gesch. O. d. preuß. Abgh. entspricht dem § 36 Gesch. O. d. RT.) Aus diesem nachträglichen Zusatz geht hervor, daß das Abgeordnetenhaus es vor 1872 ohne ausdrückliche Bestimmung nicht für zulässig gehalten hat, den Umfang der Antragsberechtigung im Falle des Ausschlusses der Oeffentlichkeit der Kommissionsverhandlungen nach dem bei Ausschluß der Oeffentlichkeit der Plenarverhandlungen (§ 37 Gesch. O.) zu bestimmen.

Wie erfolgt die Beratung über den Antrag auf Ausschluß der Oeffentlichkeit? M. E. in einer geheimen Sitzung des Reichstages, jedenfalls dann, wenn über den Antrag eine Debatte entsteht. Denn eine Verhandlung darüber wird in solchen Fällen auch auf den Gegenstand der Kommissionsberatung, welcher nach Ansicht des Antragstellers gerade völlig geheim bleiben soll, zur Begründung irgendwie eingehen müssen. Soll dieser Gegenstand aber sogar vor den Nichtmitgliedern der Kommission möglichst geheim bleiben, so kann unmöglich in einer dem Publikum und den Pressevertretern zugänglichen, öffentlichen Sitzung des Plenum darüber verhandelt werden. So kommt man für diesen Einzelfall doch dazu, eine geheime Plenarsstzung des Reichstags für zulässig zu erklären; deren Unzulässigkeit hier einfach aus dem unbedingten Grundsatz der Oeffentlichkeit, wie ihn Artikel 22 Abs. 1 RV. ausspricht, folgern zu wollen[18]), würde eine unberechtigte Konsequenzmacherei sein. Im Grunde wird hier das Reichstagsplenum nur kraft einer Geschäftsordnungsvorschrift zwecks Regelung des Geschäftsganges in der Kommission, paradox ausgedrückt: als deren Organ tätig. Mit der Regelung des Verfahrens der Kommissionen hat sich aber die Reichsverfassung nicht befassen wollen. Die Notwendigkeit der geheimen Beratung über den Antrag ergibt sich auch aus einem allgemeinen Rechtsgedanken, welcher in vielen Rechtsvorschriften Ausdruck findet, die sich mit dem Ausschluß der Oeffentlichkeit befassen[19]). Da fast immer die Anregung zu einer geheimen Kommissionssit-

---

[18]) Vogels S. 34 N. 1 zweifelt daran, daß die beschränkte Oeffentlichkeit der Kommissionssitzungen und erst recht deren Ausschluß mit dem Art. 22 Abs. 1 RV. in Einklang gebracht werden kann.

[19]) Vgl. Art. 79 S. 2 d. preuß. Verfassungsurk. und demgemäß § 37 der Gesch. O. d. preuß. Abgeordnetenh.; ferner der freilich nichtige § 36 Gesch. O. des Reichstages. Auf ähnlicher Erwägung beruht auch § 175 GVG: „Die Verhandlung über die Ausschließung der Oeffentlichkeit findet in nichtöffentlicher Sitzung statt, wenn ein Beteiligter es beantragt oder das Gericht es für angemessen erachtet“. Ausländisches Recht: Oesterreich: § 23 d. Grundgesetzes über die Reichsvertretung v. 21. 12. 1867 bei Neißer, III. Bd. S. 113 ff. u. Ulbrich S. 154/155; Dänemark: Goos und Hansen, S. 84; Luxemburg: Eyschen S. 70; Frankreich: Verfassungsgesetz v. 16. 7. 1875 § 5, vgl. Lebon S. 100.

zung von der Regierung ausgehen wird, die erklärt, vertrauliche Mitteilungen machen zu wollen, und dann ein Streit über die Notwendigkeit einer Geheimsitzung kaum entstehen wird, so wird in den weitaus meisten Fällen das Plenum ohne Verhandlung Beschluß fassen. Das oben dargelegte Bedürfnis der Geheimhaltung liegt für den Akt der Beschlußfassung, für die Abstimmung allein nicht vor.

Der Ausschluß der Oeffentlichkeit bedeutet, daß Nichtmitglieder der Kommission deren Verhandlungen nicht beiwohnen dürfen. Darunter sind nur Reichstagsabgeordnete zu verstehen, welche nicht der betreffenden Kommission angehören. Dagegen hat der Ausschluß der Oeffentlichkeit keine Wirkung für die Bevollmächtigten des Bundesrats. Diese haben ein auf der Verfassung beruhendes Recht, jederzeit im Reichstag gehört zu werden (Art. 9, 16 RV.), sofern dieser irgendwie, also auch in geheimer Kommissionssitzung staatsrechtlich tätig ist[20]). Dieses Recht kann ihnen nicht durch die Geschäftsordnungsvorschrift des § 27 Abs. 5 beschränkt werden.

Durch den Ausschluß der Oeffentlichkeit wird auch nicht das Recht des Reichstagspräsidenten berührt, den Sitzungen der Kommissionen mit beratender Stimme beizuwohnen (§ 13 Abs. 1 Gesch. O.)[21]), wie endlich auch nicht das gleiche Recht desjenigen Reichstagsabgeordneten, der Antragsteller ist. (§ 27 Abs. 4 Gesch. O.)[22]/[23]).

---

[20]) vgl. Perels, Auton. Reichstagsr. S. 25 Anm. 121; Pohl, S. 9; Vogels, S. 34 N. 1; Querfurth, S. 32 (Recht der Bundesratsbevollmächtigten, auch in geheimen Plenarsitzungen anwesend zu sein, welche der Verfasser für zulässig hält).

[21]) Die Gründe für die Ausschließung der Oeffentlichkeit dürften kaum auch die Abwesenheit des Präsidenten erfordern.

[22]) Die Anwesenheitsbefugnis des Antragstellers mag zweifelhaft sein; indessen wird gerade dieser im allgemeinen bereits eingehend mit dem zur Beratung stehenden Gegenstand vertraut und im Besitze vielleicht reichhaltigen Materials sein, sodaß seine Anwesenheit schwer entbehrt werden könnte.

[23]) Verfasser glaubte, diese Einzelfragen, welche freilich nur in losem Zusammenhange mit dem Grundsatz der parlamentarischen Oeffentlichkeit stehen, behandeln zu dürfen, weil sie bisher kaum beachtet worden sind.

Es ist endlich hier noch auf zwei Umstände aufmerksam zu machen, die zu dem unerwünschten Ergebnis führen können, daß solche Tatsachen, welche in geheimer Kommissionssitzung vorgebracht worden sind, gleichwohl zur Kenntnis des großen Publikums gelangen können.

1. Einmal wird das in geheimer Sitzung Verhandelte in dem nach der Geschäfts-O. § 27 Abs. 2 u. 3 an das Plenum zu erstattenden Kommissionsberichte doch irgendwie vorgetragen werden müssen. Wird der Bericht nun lediglich schriftlich erstattet, ohne daß der Berichterstatter oder sonst ein Redner im Plenum das Wort dazu ergreift, so erfährt freilich das Publikum nichts von dem Inhalt des geheim Verhandelten. Anders, wenn der Berichterstatter der Kommission mündlich im Plenum Bericht erstattet oder zu seinem schriftlichen Bericht selbst das Wort ergreift oder endlich eine allgemeine Besprechung des Berichts erfolgt. Hier wird es ausschließlich von dem Takt der Redner abhängen, ob das Geheimnis bezüglich der notwendig geheimzuhaltenden Tatsachen gewahrt bleibt.

Dem oben erwähnten Grundsatz der Vertraulichkeit der Kommissionsverhandlungen entspricht der Parlamentsbrauch im Plenum, bei Besprechung von Ausführungen, welche in der Kommission gemacht wurden, grundsätzlich den Namen des betreffenden Kommissionsmitgliedes nicht zu erwähnen; nur die Parteizugehörigkeit darf genannt werden. Diesem Brauche wird auch in dem Kommissionsbericht selbst Rechnung getragen[24]).

2. Es ist ferner nicht ausgeschlossen, daß eine in geheimer Kommissionssitzung getane Aeußerung eines Abgeordneten, die einen Dritten belastet und deshalb die erwünschte

---

[24]) Neumann-Hofer S. 81; Hatschek I, 236. — Die Berichterstattung über die Kommissionsverhandlungen in der Tagespresse ist nach der Praxis des Reichstages zulässig, soweit nicht gewisse Teile der Beratung vom Vorsitzenden für vertraulich erklärt werden, und erfolgt durch Kommissionsmitglieder. Diese Mitteilungen dürfen gleichfalls nicht die Redner bei Namen nennen (Hatschek, I, 237/38). Ueber den dürftigen Inhalt der Presseberichte wird häufig geklagt. Neumann-Hofer schlägt vor (S. 73/74, 80), vertrauenswürdigen Berufsjournalisten die Anwesenheit bei den Kommissionssitzungen zu gestatten.

Grundlage zu einem Strafverfahren gegen den Dritten bietet, auf Umwegen der Strafverfolgungsbehörde zur Kenntnis kommt. Da dem Abgeordneten kein Zeugnisverweigerungsrecht zur Seite steht[25]), so muß er, wenn er sich nicht dem Zeugniszwangsverfahren der §§ 69 Str.PO., 390 ZPO. aussetzen will, vor dem Richter, also evt. auch in öffentlicher Gerichtsverhandlung in Gegenwart des Publikums und der Gerichtsberichterstatter, in Erfüllung der Zeugnispflicht auch solche Tatsachen, die geheim zu halten waren, bekunden. Freilich darf man die Gefahr, die aus dieser einen Konflikt der Pflichten verursachenden Rechtslage entspringt, nicht überschätzen; es ist doch immerhin der Ausschluß der Oeffentlichkeit der Gerichtsverhandlung nach § 175 GVG. möglich.

[25]) Fuld's Ansicht (Arch. f. öff. Recht IV. Bd. S. 344/46 und Annalen 1888 S. 6 ff.), daß ein Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten bereits nach geltendem Recht (Art. 30 RV.) bestehe, ist fast einmütig abgelehnt worden. Vgl. z. B. Hubrich, parlamentarische Redefreiheit S. 371/88, 396/97; gr. Laband I. Bd. S. 357; Meyer-Anschütz 7. Aufl. I. Bd. S. 374; Seidler S. 92 ff.; für Fuld's Ansicht und besonders gegen Hubrich; Müller-Meiningen, Annalen 1906 S. 641 ff. Trotz der Bedenken (vgl. Laband a. a. O.: Gefährdung der Diensttreue der Beamten, Graf v. Posadowsky in Deutsch. Jur. Ztg. 1911 S. 1298—1300: Schutz des geheimen Denunziantentums) war bei dem Versuch einer Strafprozeßreform im Jahre 1911 ein weitgehendes Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten von der Kommission zur Reform des Strafprozesses (Drucksachen des Reichstages 1909 bis 1911 Nr. 638 1.—4. Teil S. 160 bis 163, 743) vorgeschlagen worden; es erstreckte sich auch auf solche Tatsachen, die dem Abgeordneten in Ausübung seines Berufes anvertraut, also noch nicht einmal von ihm vorgetragen waren.

2. Erweiterung der Oeffentlichkeit durch die Vorschrift des Art. 22 Abs. 2 RV.

§ 6.

Das sogen. Privileg der Parlamentsberichte ein Ausfluß des Grundsatzes der Oeffentlichkeit, nicht der parlamentarischen Redefreiheit.

Im Anschluß an Artikel 22 Abs. 1 RV.: „Die Verhandlungen des Reichstags sind öffentlich" erklärt Abs. 2:

> „Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei".

Die Stellung dieser Bestimmung läßt eine innere Zusammengehörigkeit mit dem Grundsatz der Oeffentlichkeit der Reichstagsverhandlungen vermuten. Eine nähere Betrachtung bestätigt die Vermutung. Zunächst will vielleicht der Eindruck aufkommen, es handele sich um eine Vorschrift strafrechtlichen Charakters, die darum besser ihren Platz im Reichsstrafgesetzbuch gefunden hätte. Doch die folgende Untersuchung ergibt, daß die Vorschrift nur in der Reichsverfassung ihre richtige Stelle im System der Rechtsordnung finden kann.

Soll eine wahrhafte Oeffentlichkeit der Verhandlungen des Reichsparlaments stattfinden, so muß die Oeffentlichkeit, die nach Art. 22 Abs. 1 RV. nur in der Zulassung von Zuhörern besteht und tatsächlich nur einem ganz beschränkten Teil des Publikums zugute kommen kann, eine Teilnahme der ganzen Reichsbevölkerung ermöglichen. Dies kann in großem Maßstabe und wirkungsvoll nur durch die Hilfsmittel der Presse geschehen. Unter der Herrschaft der Preßfreiheit könnte die Presse die ihr zugewiesene Aufgabe schon in weitestem Umfange erfüllen; indessen hat der Gesetzgeber, in Preußen zuerst durch das Preßgesetz v. 12. Mai 1851, im Reiche durch die erwähnte Bestimmung der Verfassung noch einen Schritt wei-

ter vorwärts getan. Um jede, die Tätigkeit der Presse bei Erstattung von Parlamentsberichten hemmende Schranke zu beseitigen, hat der Gesetzgeber erklärt, daß auch eine im Bericht nach allgemeinen Grundsätzen zu erblickende strafbare oder sonst Verantwortung begründende Handlung frei von jeder Verantwortlichkeit sein solle, wenn der Bericht nur wahrheitsgetreu die Ereignisse der Reichstagssitzung wiedergibt. Der Zweck der Bestimmung ist, wie der der Zulassung der Zuhörer zu den Reichstagsverhandlungen (der Oeffentlichkeit im engeren Sinne), das Interesse des Volkes an den Staatsaufgaben zu wecken und zu fördern. Sie ist also zwecks Erweiterung des Grundsatzes der Oeffentlichkeit geschaffen und als ein Ausfluß dieses Grundsatzes anzusehen[1]). Die Verantwortungsfreiheit der Parlamentsberichte beruht auf staatsrechtlichen Gründen und mußte daher in der Reichsverfassung geordnet werden[2]). Eine notwendige Folge der Oeffentlichkeit ist die sogen. Immunität der parlamentarischen Berichterstattung indessen nicht[3]); auch wenn sie nicht bestände, dürfte frei über die Vorgänge im Parlament berichtet werden, und der Berichterstatter hätte nur dann Strafe zu gewärtigen, wenn die Wiedergabe einer im Parlament verübten strafbaren Handlung selbst eine strafbare Handlung darstellte.

Es wird auch die Auffassung vertreten, die Immunität der Parlamentsberichte sei eine notwendige Folgerung aus dem in Art. 30 RV. aufgestellten Grundsatz der Redefreiheit der Abgeordneten. So sagt Sladecek[4]): „Es ist schwer denkbar, daß

---

[1]) So die herrschende Ansicht: gr. Laband I, 345/46; Hubrich, Annalen S. 2, 3, 44, 45; parl. Redefreiheit S. 469/70; v. Liszt, Reichspreßrecht S. 163 (anders österr. Preßrecht S. 220); v. Seydel, Kommentar S. 199; Binding, Handb. S. 681; Garr, S. 3—4; Merkel, S. 357

[2]) v. Liszt, Reichspreßrecht S. 163.

[3]) Binding, Handbuch S. 681 N. 4.

[4]) Sladecek, S. 128. Der von ihm als Zeuge für seine Ansicht angeführte französische Parlamentarier Guizot leitet aber die Immunität der Parlamentsberichte aus dem Grundsatz der Oeffentlichkeit ab; er sagte im Jahre 1819 nach Sladecek: „Que font les journalistes quand il publient ce qui se dit et fait dans la chambre? Ils élargissent l'enceinte, où le public est admis". Im übrigen widerspricht sich Sladecek auch selbst, vgl. S. 130/31; wie Sladecek: v. Roenne I, 306; Meyer-Allfeld S. 103.

der Abgeordnete ohne jede Verantwortlichkeit alles sagen kann, wozu er sich nach seinem besten Wissen und Gewissen für verpflichtet hält, dagegen der Journalist einer Strafe verfallen sollte, wenn er nur das wiedergibt, was im Parlament verhandelt wurde". Auch Zorn erklärt die Bestimmung des Art. 22 Abs. 2 RV. als eine notwendige, logische Folgerung des Privilegs der Redefreiheit[5]).

Die Unrichtigkeit dieser Ansicht erhellt aus Folgendem:

In mehrfacher Beziehung greift die Immunität der Parlamentsberichte über das Privileg der Redefreiheit hinaus. Durch letzteres genießen nur Parlamentarier während ihrer formellen Berufsausübung Verantwortungsfreiheit; dagegen fällt unter das Privileg der Parlamentsberichte auch die Wiedergabe der von Nichtparlamentariern, den Bundesratsvertretern und Regierungskommissarien, im Reichstag gehaltenen Reden. Das Privileg der Redefreiheit läßt ferner nur Abstimmungen und Aeußerungen, — wozu auch konkludente Handlungen, z. B. das Sitzenbleiben beim Kaiserhoch gehören können — verantwortungsfrei, eine Tätlichkeit eines Abgeordneten aber untersteht dem Strafgesetz. Dagegen bezieht sich das Privileg der Parlamentsberichte auf die Wiedergabe der Verhandlungen ganz allgemein, also auch jedes Vorganges in der Verhandlung[6]).

Wäre die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung eine logisch notwendige Folgerung der parlamentarischen Redefreiheit, so müßten auch Berichte über die in den nichtöffentlichen Sitzungen der Kommissionen und Abteilungen gehaltenen Reden der Reichstagsmitglieder verantwortungsfrei sein, denn Art. 30 RV. findet gleichmäßig auf Plenarverhandlungen und auf Kommissions- und Abteilungssitzungen Anwendung. Durch Art. 22 Abs. 2 RV. ist aber hervorgehoben, daß nur Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzun-

---

[5]) Zorn, Reichsverfassung S. 76; vgl. v. Bar, Gesetz u. Schuld I. Bd. S. 258, 259, 272 (Zusammenhang zwischen beiden Privilegien). Meyer-Anschütz 7. Aufl. I. Bd. S. 376 und N. 19 daselbst und Rauchalles S. 108 leiten das Privileg sowohl aus der Redefreiheit als auch aus der Oeffentlichkeit ab.

[6]) Hubrich, Parl. Redefreiheit S. 469, Annalen S. 2; v. Liszt, Reichspreßrecht S. 163.

gen des Reichstages unter das Privileg fallen; unter letzteren können aber nur Plenarverhandlungen verstanden werden.

Auch die Entstehungsgeschichte des § 38 des preuß. Preßgesetzes und des Art. 22 Abs. 2 RV. zeigt unzweideutig, wie Hubrich dargetan hat, daß beide Bestimmungen nur als Folgerungen aus dem Grundsatz der Oeffentlichkeit rezipiert worden sind[7]).

Die hier entwickelte Ansicht wurde bald nach Einführung der Oeffentlichkeit für die Verhandlungen der deutschen Einzellandtage, also schon um das Jahr 1848 vertreten[8]); damals wollte man auch ohne eine positive gesetzliche Bestimmung (Preußen erst 1851 — § 38 des Preßgesetzes —, blieb bis 1868 der einzige deutsche Staat, der die Freiheit der Berichterstattung gesetzlich anerkannte)[9]) allein aus der Oeffentlichkeit der Kammerverhandlungen (im eigentlichen Sinne) die Immunität der Parlamentsberichte herleiten.

§ 7.
Rechtsnatur der Verfassungsvorschrift.

So häufig die Frage nach der rechtlichen Natur der Bestimmung des Art. 22 Abs. 2 RV. auch schon erörtert worden ist[1]), zu einer überzeugenden Lösung ist sie nicht gelangt; es ist dies mindestens z. T. darin begründet, daß die Verfassungsvorschrift einen doppelten Charakter aufweist: einen staatsrechtlichen und einen strafrechtlichen. Zwei Fragen sind m. E. zu beantworten:

1. gewährt die Vorschrift ein Vorrecht, ein Privileg?

---

[7]) Hubrich, Annalen S. 44/46.

[8]) Vgl. Herrmann S. 385/86, der sich zwar etwas unklar ausdrückt, jedenfalls aber in der Verantwortungsfreiheit der Parlamentsberichte eine Folge der Oeffentlichkeit sieht.

[9]) v. Bar, Gesetz und Schuld I. Bd. S. 260 N. 49 (1868 folgte Baden).

[1]) z. B. Binding, Handbuch S. 683 ff.; Privilegien S. 3; Heinze, S. 30/31; v. Liszt, Reichspreßrecht S. 163; Hubrich, Parl. Redefreiheit S. 484/85 und Annalen S. 29/30; Sladecek S. 130/31; Mayer, S. 298—300.

2. welche Stellung ist ihr im allgemeinen Teil des Strafrechts zuzuweisen?

1. Die Einstellung der Vorschrift in den Abschnitt der Reichsverfassung, welcher vom Reichstage handelt, und ihre unverkennbare tatsächliche Bedeutung für das Ansehen des Parlaments und dessen Fühlung mit der Bevölkerung könnten die Annahme begründen, es handele sich hier um ein Privileg des Reichstages[2]). Dem kann m. E. auch nicht entgegengehalten werden, daß die Verantwortungsfreiheit der Berichte auch Aeußerungen der Bundesratsmitglieder umfaßt, denn sie schließt diese doch nur in sich, weil und soweit sie bei den Verhandlungen des Reichstages getan werden. Die Hervorhebung dieser Tatsache bildet nur ein Argument gegen die Annahme eines Privilegs des einzelnen Reichstagsabgeordneten[3]). Das Reichstagsmitglied als solches hat kein Recht darauf, daß seine Reden durch Parlamentsberichte dem Lande bekannt gemacht werden. Wäre dem so, dann müßte, um das Privileg wirksam zu machen, der Presse die Pflicht auferlegt werden, Berichte über die Parlamentsverhandlungen zu bringen; wie aber, wenn die Presse streikte?[4]) Letzterer Grund spricht gleichzeitig gegen ein Privileg des Reichstags als solchen, wie auch der Umstand, daß nicht bloß die offizielle Berichterstattung des Reichstages, die stenographischen Berichte, sondern auch die viel wichtigere der Presse geschützt wird. Auch der Reichstag hat nicht das Recht, wahrheitsgetreue Berichterstattung zu fordern[5]).

---

[2]) So Sladecek, S. 130/31 oben; Garr, S. 3 (Ausnahmsrecht des Parlaments). Dagegen Fuld, Annalen 1887 S. 253.

[3]) Hubrich, Annalen S. 29; v. Liszt, Reichspreßrecht S. 163; vgl. Olshausen S. 78 Bem. 2: der Bericht eines Kammermitgliedes stehe strafrechtlich dem von irgend einem anderen erstatteten Bericht gleich.

[4]) Ein Streik der Pressevertreter im Reichstag ereignete sich im März 1908; nach Garr, S. 46, ergab sich bei dieser Gelegenheit, da Abgeordnete und Regierungsvertreter sofort ihre rednerische Tätigkeit stark einschränkten, wie sehr bisher alle Reden „zum Fenster hinaus“, für die große Oeffentlichkeit gehalten worden waren.

[5]) So Binding, Handbuch S. 683; auch v. Bar, Gesetz u. Schuld, I. Bd. S. 264/65 oben.

Als weiterer Träger des Privilegs könnte das Publikum in Betracht kommen; vielleicht sollte ihm ein Recht auf Erlangung genauer Kenntnis gewährt werden. Auch diese Annahme muß indessen zurückgewiesen werden[6]). Das Publikum hat kein subjektives öffentliches Recht auf Kenntnisnahme der Verhandlungen; wer sollte der Verpflichtete sein? Die Presse ist es nicht, denn für sie besteht kein Zwang zu berichten. Das Publikum in seiner Gesamtheit hat lediglich tatsächliche Vorteile, der Einzelne evt. aber auch einen Rechtsnachteil, insofern er nicht die Bestrafung des Verfassers oder Verbreiters eines Parlamentsberichtes herbeiführen kann, durch den er in seiner Ehre gekränkt ist.

So scheint nur noch die Annahme übrig zu bleiben, daß hier ein Privileg des Berichterstatters und -verbreiters festgesetzt werden sollte; dies würde, da die Parlamentsberichterstattung fast allein von der Tagespresse besorgt wird, tatsächlich auf ein Privileg der Presse hinauskommen[7]). Aber auch das trifft nicht zu. Schon der Wortlaut der Vorschrift spricht dafür, daß sie nicht einem bestimmten Personenkreise, sondern „einem generisch bestimmten Kreis von Handlungen" zugute kommen sollte[8]). Sie verfolgt aber nach richtiger Ansicht überhaupt nicht den Zweck, irgend jemandem ein Vorrecht einzuräumen, sondern ist lediglich im Staatsinteresse zur Sicherung und Erweiterung der Oeffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen erlassen[9]).

Hubrich hat überzeugend dargetan, daß von einer besonderen Rechtsbegünstigung der Berichterstatter gegenüber dem gemeinen Recht wenigstens insoweit nicht gesprochen werden kann, als der Berichterstatter pro bono publico, nur in der Absicht, das Publikum zu unterrichten, seinen Bericht erstattet. Kommt es ihm dagegen darauf an, in dem Berichte zu verleumden, hat er also selbst die Beleidigungsabsicht, und

[6]) Binding, Handbuch S. 683/84; v. Bar, S. 265 (Publikum verhält sich rein passiv).

[7]) Hierfür Binding, a. a. O. S. 684; Heinze, S. 32; Fuld in Annalen 1887 S. 253/54.

[8]) Mayer, S. 298 N. 2.

[9]) v. Liszt, Reichspreßrecht, S. 163; v. Bar, Gesetz und Schuld, I. Bd. S. 265.

bleibt trotzdem der Bericht, weil er dem vom positiven Recht aufgestellten Erfordernis der Wahrheitstreue entspricht, straflos, so liegt allerdings eine völlig unberechtigte Begünstigung des Berichterstatters vor[10]).

2. Die zweite, hier zu behandelnde Frage ist die nach dem strafrechtlichen Charakter der Verfassungsvorschrift. Ist die Handlung des Berichterstatters nicht rechtswidrig? oder zwar rechtswidrig, aber nur straflos? Mit den in der Strafrechtswissenschaft üblichen, technischen Ausdrücken gesagt: enthält Art. 22 Abs. 2 RV. den Ausschluß der Rechtswidrigkeit oder nur einen Strafausschließungsgrund? Binding ist der letzteren Ansicht; er sagt: „Ein Vorrecht Einzelner, ausgestoßene Verleumdungen im Rahmen eines Berichtes mitzuverbreiten, ist mir ebenso unverständlich wie ein Interesse, es zu gewähren, und wie ein Staat, der es gibt. . . . . Und so steht für mich fest, daß der Staat wie die Wortsünden der Abgeordneten, so auch die der Berichterstatter wahrlich nicht sanktionieren, wohl aber sie straflos lassen will"[11]). Nach ihm wird dem an sich (nach allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen) vorhandenen Delikte nur „in Rücksicht auf die persönliche Stellung seines Urhebers" die strafrechtserzeugende Kraft abgesprochen; aber „die wahrheitsgetreuen Berichterstatter sind des Einlassungszwanges durchaus nicht ledig, sondern ihre Handlung ist nur für straflos erklärt"[12]).

Die herrschende Meinung ist für den Ausschluß der Rechtswidrigkeit. Wer wahrheitsgetreu über Parlamentsverhandlungen berichtet, handelt nicht widerrechtlich, sollte er auch im Parlament vorgefallene strafbare Handlungen wiedergeben[13]). Diese Ansicht trifft m. E. das Richtige. Die objektive

[10]) Hubrich, Parl. Redefreiheit, S. 485.

[11]) Binding a. a. O. S. 684/85; auch Kleinfeller S. 336 (der Ausschluß der Strafverfolgung beruhe darauf, daß das materielle Recht die Strafbarkeit verneine, nicht auf Rechtmäßigkeit des Berichts); Beling S. 60 (absoluter Strafausschließungsgrund).

[12]) Binding, Priviligien S. 3.

[13]) v. Liszt, Reichpreßrecht S. 164 (wahrheitsgetreue Berichterstattung nicht normwidrig), Lehrbuch des deutschen Strafrechts S. 161; Mayer S. 298; v. Bar I, 265; Hubrich, Annalen S. 55; nach Kloeppel S. 335 ist bei einem wahrheitsgetreuen Bericht subjektiv

Fassung der Bestimmung: „Wahrheitsgetreue Berichte .... bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei“ bezeichnet recht gut „den absoluten und objektiven Mangel“ des strafbaren Tuns[14]). Mayer sagt treffend: „Wenn (aber) das Privileg nicht in persönlichen Eigenschaften begründet ist, sondern unmittelbar eine bestimmte Handlung ergreift, muß es als Rechtfertigungsgrund aufgefaßt werden“[15]). Die deutsche Reichsverfassung ist für die Oeffentlichkeit im weitesten Umfange; um höherer Zwecke willen nimmt sie es hin, daß Handlungen, die sonst als Rechtsverletzungen erscheinen können, keine Verantwortung nach sich ziehen. Der wahrheitsgetreue Bericht steht im Dienste der Oeffentlichkeit und kann deshalb trotz Wiedergabe strafbarer Handlungen nicht rechtswidrig sein; eine strafbare Teilnahme ist nicht möglich[16]).

Nach der Auffassung des deutschen Rechts ist die Wahrheitstreue des Berichts das entscheidende Merkmal, dasjenige, welches die Verantwortungsfreiheit begründet. Dem Gesetz entspricht es, daß gegen denjenigen, der einen wahrheitsgetreuen Bericht erstattet hat, auch nicht einmal ein Strafverfahren eingeleitet wird. Es ist deshalb unrichtig, wenn Binding sagt, die wahrheitsgetreuen Berichterstatter seien des Einlassungszwanges durchaus nicht ledig (Binding, Privilegien S. 3). In dieser Beziehung besteht kein Gegensatz zwischen dem Privileg der Redefreiheit der Abgeordneten und dem der parlamentarischen Berichterstattung, wie Binding behauptet. Aus dem Wortlaut der Art. 30 und 22 Abs. 2 RV. ist ein solcher Unterschied nicht zu entnehmen; denn welche Fassung sollte letztere Bestimmung erhalten, wenn hier gleichzeitig hervorgehoben werden sollte, daß das Vorrecht nicht einem bestimmten Personenkreise, sondern einem Kreise von Handlungen ge-

---

das Bewußtsein der Rechtswidrigkeit ausgeschlossen, weil die Wahrheitstreue das Bewußtsein der Wahrhaftigkeit des Berichts erfordere. Vgl. das Reichsgerichtsurteil vom 5. 11. 1886 (Entsch. i. Strafs. Bd. XV. S. 32 ff.): es entspräche dem Geiste der Reichsverfassung, niemanden über das, was in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages verhandelt ist, in Unkenntnis zu lassen.

[14]) v. Liszt, Reichspreßrecht S. 164.

[15]) Mayer, S. 298 und N. 2 daselbst.

[16]) Olshausen S. 78 Bem. 2 zu § 12; Hubrich, Annalen S. 55; Kleinfeller, S. 336; v. Bar, I, 265; Oppenhoff, S. 52 Bem. 8 zu § 12.

bühre? Nur freilich ist das Merkmal der Wahrheitstreue kein so scharf umrissener und leicht feststellbarer Begriff wie das entscheidende Merkmal des Art. 30 RV., die formelle Berufsausübung des Reichstagsabgeordneten, sodaß es leichter zu Anklagen kommen kann, die sich im Laufe des Verfahrens als unbegründet erweisen. Ein rechtlicher Unterschied besteht aber nicht: auf eine Strafanzeige hin hat die Anklagebehörde in beiden Fällen zu prüfen, ob nicht die Verfolgung ausgeschlossen ist, weil (im Falle des Art. 30 RV.) die inkriminierte Aeußerung des Reichstagsmitgliedes in Ausübung des Berufes getan ist oder (im Falle des Art. 22 Abs. 2 RV.) der inkriminierte Bericht dem Erfordernis der Wahrheitstreue entspricht. Der Unterschied liegt demnach auf tatsächlichem Gebiete: im Fall des Art. 22 Abs. 2 wird die Prüfung eingehender sein müssen[17]).

§ 8.

Auslegung des Artikel 22 Absatz 2 RV.

Bei der praktischen Bedeutung, die dem Artikel 22 Abs. 2 RV. für das politische Leben, namentlich in Zeiten heftiger Kämpfe zwischen Regierung und Volk oder zwischen den Parteien zukommen kann, ist eine eingehende Erörterung der einzelnen Tatbestandsteile der Vorschrift geboten[1]).

---

[17]) Auch von Bar, Gesetz und Schuld, I, 272 neigt der Ansicht Bindings zu; in der Straffreiheit der Parlamentsberichte erblickt er nur „eine praesumtio juris et de jure“ des Fehlens der Rechtswidrigkeit. Dagegen Olshausen S. 80 Bem. 8 zu § 12: eine Untersuchung darüber, ob durch eine wahrheitsgetreue Berichterstattung, eine, obschon nur objektiv strafbare Handlung begangen worden sei, sei nach dem Sinne des § 12 ausgeschlossen, S. 77 Bem. 6 zu § 11: wahrheitsgetreue Berichterstattung sei eine prozeßhindernde Voraussetzung; Kleinfeller S. 336; vgl. das Urteil des RG. vom 6. 11. 1888 (Entscheidg. i. Strafs. Bd. XVIII S. 214).

[1]) Da die Literatur schon sehr ausgiebig alle auftauchenden Fragen besprochen hat, können neue Gesichtspunkte kaum mehr gebracht werden. — § 12 RStrGB. (Berichte über Verhandlungen der Einzellandtage) stimmt fast wörtlich mit Art. 22 Abs. 2 überein; die Literatur zu § 12 war daher hier zu berücksichtigen.

Die folgende Gliederung in vier Abschnitte ergibt sich aus dem Wortlaut der zu besprechenden Bestimmung von selbst.

1. Der Begriff des Berichts. Als Bericht ist zu bezeichnen die sachliche Wiedergabe eines Geschehnisses, im vorliegenden Falle der Verhandlungen des Reichstages. Nach einer Entscheidung des Reichsgerichts sind Berichte „erzählende Darstellungen eines historischen Vorganges in seinem wesentlichen Verlaufe"[2]). Beide Begriffsbestimmungen erfordern also Objektivität des Berichterstatters und erschöpfende Behandlung des Gegenstandes, die natürlich nicht bis zu absoluter Vollständigkeit zu gehen braucht. Hiernach ist also eine kritische Besprechung der Verhandlungen kein Bericht[3]), und sollte sie selbst die besprochenen Reden wörtlich wiedergeben[4]). Auch eine versteckte, zwischen den Zeilen zu lesende Kritik ist zu unterlassen.

Es ist in der Tagespresse üblich geworden, in einem besonderen Artikel, dem politischen Leitartikel, oder in einer kleinen Uebersicht, welche dem eigentlichen Bericht über die Reden und Vorgänge der Sitzung vorausgeschickt wird, politische Randbemerkungen zu den Verhandlungen des Parlamentes zu machen. Eine solche Besprechung kann natürlich nie den Anspruch erheben, als Bericht im Sinne der Verfassung zu gelten. Enthält ein solcher Artikel eine strafbare Handlung, so wird darum nicht auch der folgende Bericht strafbar.

Aus der Notwendigkeit einer erschöpfenden Darstellung der Verhandlungen ergibt sich, daß regelmäßig der Abdruck einer einzelnen Rede oder gar nur einzelner, aus dem Zusammenhang gerissener Aeußerungen kein Bericht im Sinne der

[2]) Urteil des RG. vom 6. 11. 1888 (Entscheidg. i. Strafs. Bd. XVIII S. 210).

[3]) Vgl. Mayer S. 299; v. Seydel, Kommentar S. 201; Olshausen S. 79 Bem. 6 zu § 12; Hubrich, Annalen S. 53/54. Dagegen v. Bar, Gesetz und Schuld, I, 261, 262: Die Mitteilung dürfe nicht lediglich als toter Memorierstoff behandelt werden; der Berichterstatter dürfe vielmehr auf das Volk anregend oder erziehend oder auch abmahnend einwirken.

[4]) Urteil des RG. vom 6. 11. 1886 (Entsch. i. Strafs. Bd. XV S. 33).

Verfassung ist[5]). Anders wäre es, wenn nur diese Rede als einzige zu dem betreffenden Verhandlungsgegenstand gehalten wurde[6]). Wie zahlreiche Urteile der Gerichte zeigen, hat der Fall der Wiedergabe einer einzelnen Rede eines Abgeordneten immer wieder die Gerichte beschäftigt[7]). Denn will der Berichterstatter irgend jemand recht gründlich verletzen, so wird er diese Wirkung bei weitem nicht so sicher erreichen, wenn er die ganze Verhandlung des Parlaments darstellt, in welcher die einzelne Rede häufig eine Widerlegung durch einen andern Abgeordneten oder vom Regierungstische aus findet.

Die Art der Berichterstattung ist nach Art. 22 Abs. 2 RV. unerheblich; auch mündliche Berichte genießen Verantwortungsfreiheit, ebenso auch gedruckte Rechenschaftsberichte der Abgeordneten an ihre Wähler, wofern nur die Voraussetzungen der Vollständigkeit in der Wiedergabe der Verhandlungen und der Wahrheitstreue erfüllt sind[8]). Der Bericht kann auch in einer politischen Versammlung oder in einer Flugschrift oder Zeitung erstattet werden. Berichterstatter kann jedermann sein[9]), auch der Reichstagsabgeordnete, selbst wenn

[5]) Meyer-Anschütz, 7. Aufl. S. 376; v. Seydel Kommentar S. 201; Zorn, Staatsrecht I, 235; Heinze S. 14; Oppenhoff Bem. 6 zu § 12 S. 52; Frank, Bem. II, 1 zu § 12 S. 42; Kleinfeller S. 335; Hubrich, Annalen S. 52. Dagegen Sladecek S. 132 für österr. Recht; vgl. Entsch. des österr. Obersten Gerichtshofes als Kassationshofes vom 16. 7. 1882 bei v. Kißling S. 16—18, nach welcher auch die Wiedergabe einer einzelnen Rede unter § 28 Abs. 4 des österr. Preßgesetzes vom 17. 12. 1884 falle, also verantwortungsfrei sei, und v. Kißlings Ausführungen degegen S. 25.

[6]) Binding, Handbuch S. 682. — In Frankreich hat der Deputierte das Recht, seine Rede librement drucken zu lassen, vgl. v. Bar, Gesetz und Schuld I, 261 Anm. 51.

[7]) z. B. Beschlüsse des preuß. Obertribunals vom 9. 6. 1865 und 20. 4. 1866 (Oppenhoff, Rechtspr. Bd. VI, S. 177/78 und Bd. VII S. 236 ff.); Urteile d. RG. vom 20. X. 1880 (Entsch. i. Strafs. Bd. 2 S. 365 ff.), des preuß. Obertribunals vom 28. 6. 1876 (Goltdammer's Archiv Bd. 24 S. 534), d. OLG. Colmar vom 28. 3. 1905 in der Jur. Zeitschr. f. d. Reichsland Elsaß-Lothringen Bd. 31 S. 591 ff.

[8]) Vgl. v. Liszt Reichspreßrecht S. 166; Olshausen S. 78 Bem. 3 zu § 12; Hubrich Annalen, S. 50.

[9]) Kleinfeller S. 335; bei Berichterstattung durch die Presse sind alle Personen, welche für ein Preßdelikt haften würden, von der Verantwortlichkeit frei.

er in der geschilderten Verhandlung besonders hervorgetreten ist. Endlich ist es gleichgiltig, ob der Bericht in deutscher oder in einer fremden Sprache abgefaßt ist.

2. Nur Berichte über die Verhandlungen des Reichstages genießen Verantwortungsfreiheit. Damit ist ein formelles Merkmal aufgestellt, ähnlich dem der Ausübung des Abgeordnetenberufes für das Privileg der parlamentarischen Redefreiheit (Art. 30 RV.). Alle Vorgänge, die zwischen der Eröffnung der Reichstagssitzung und deren Schließung durch den Präsidenten liegen und eine Beziehung zu der staatsrechtlichen Tätigkeit der Versammlung haben, welche sich als Beratung bezeichnen läßt, gehören zu den Reichstagsverhandlungen. Der Bericht kann sich danach erstrecken auf Reden und Abstimmungen der Abgeordneten, Ausführungen der Regierungsvertreter, geschäftsleitende Bemerkungen und Anordnungen des Präsidenten, Wiedergabe verlesener Schriftstücke, persönlicher Bemerkungen und Zwischenrufe der Abgeordneten und Regierungsvertreter. Berichte über Fraktionssitzungen oder über private Unterhaltungen Abgeordneter im Sitzungssaale gehören dagegen nicht hierher.

Gleichzeitig kann das Erfordernis der Wiedergabe der Verhandlungen noch in einer andern Richtung ausgedeutet werden: „die Verhandlungen" sollen Gegenstand der Berichterstattung sein, also nicht bloß die Rede eines Abgeordneten zu einem bestimmten Punkt, sondern die gesamten Erörterungen hierzu; das lebendige Spiel von Rede und Gegenrede, Zustimmung und Gegenmeinung sollen gleichmäßig zum Ausdruck gebracht werden. Daraus ergibt sich, daß mindestens ein Gegenstand der Tagesordnung der Sitzung in dieser Weise in dem Berichte wiedergegeben werden muß. Steht ein einziger Punkt nach der Tagesordnung zur Beratung und kann die Verhandlung über ihn in dieser Sitzung nicht zu Ende geführt werden, so erfüllt die Wiedergabe auch nur des Sitzungsverlaufes ebenfalls den Begriff „Bericht über die Verhandlungen", wenn nur ernstlich beabsichtigt wurde, auch über die Fortsetzung der Beratung des fraglichen Punktes zu berichten. Da die regelmäßige Berichterstattung durch die Tagespresse erfolgt, so müssen die hier herrschenden tatsächlichen Umstände berücksichtigt werden. Gebietet der Raummangel eine

Teilung des Berichts auf verschiedene Nummern der Zeitung, so werden deshalb die Teile nicht den Charakter des Verhandlungsberichts einbüßen. Dauert die Beratung eines Verhandlungsgegenstandes noch zu später Stunde an, so kann die Presse auch über einen Teil der Verhandlung zunächst berichten, sofern die Fortsetzung des Berichts demnächst erfolgt oder nur aus unverschuldeter Ursache unterbleibt. Grundsätzlich ist aber daran festzuhalten, daß die sachlich zusammengehörigen Reden auch in einem zusammenhängenden Bericht gebracht werden; als Einheitsmaß dessen, was der Bericht bringen soll, erscheint nicht mehr wie nach preußischem Recht (§ 38 des Preßgesetzes: „Berichte von den öffentlichen Sitzungen beider Kammern usw.") die Sitzung, sondern die Verhandlung des Reichstages, also die Erörterung dessen, was zu einem bestimmten Punkte der Tagesordnung gesprochen worden ist oder sich zugetragen hat[10]).

Es entspricht dem Grundsatz der Oeffentlichkeit, wie er von der Reichsverfassung in Art. 22 Abs. 1 für die Plenarverhandlungen aufgenommen worden ist, daß nur Berichte über die Plenarverhandlungen von jeder Verantwortlichkeit frei sein sollen, dagegen nicht Berichte über die Verhandlungen der Kommissionen und Abteilungen. Die Reichsverfassung erwähnt die Kommissionen und Abteilungen überhaupt nicht, trifft also auch keine Bestimmung über die Oeffentlichkeit ihrer Sitzungen, sie überläßt durch Art. 27 die Regelung des Geschäftsganges dieser die Gesetzesarbeit vorbereitenden Versammlungen völlig, einschließlich der Frage der Oeffentlichkeit, dem Reichstage. Nach der Geschäftsordnung (§ 27 Abs. 5) ist nun die Oeffentlichkeit der Kommissionssitzungen für das Publikum ausgeschlossen[11]); notwendige Folge

---

[10]) Allerdings war schon bei Auslegung des § 38 des preuß. Preßgesetzes das preuß. Obertribunal davon ausgegangen, daß als Einheit für den Gegenstand eines Berichtes nicht die Sitzung als Ganzes, sondern jeder selbständige Teil der Verhandlungen betrachtet werden müsse (vgl. Beschluß d. preuß. Obertribunals vom 3. 4. 1867 bei Oppenhoff Rechtsprechung Bd. VIII S. 232), s. Hubrich, Annalen S. 50.

[11]) Die Abteilungen tagen nach Gewohnheitsrecht in nicht-öffentlicher Sitzung.

davon ist, daß Berichte über die Kommissionsverhandlungen nicht begünstigt werden sollen. Art. 22 Abs. 2 RV. betrifft also nur Berichte über die öffentlichen Plenarverhandlungen[12]). Wenn freilich die Kommissionsverhandlungen im Plenum selbst besprochen werden oder von dem Berichterstatter der Kommission im Plenum Bericht erstattet wird, so können natürlich die Besprechung bezw. der Bericht als Teile der öffentlichen Verhandlung verantwortungsfrei wiedergegeben werden[13]). Dagegen unterliegt ein öffentlich verbreiteter oder an die Abgeordneten ausgegebener, gedruckter Bericht einer Kommission den allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen[14]). Neuerdings behauptet Hatschek die Verantwortungsfreiheit auch der Berichte über die Verhandlungen der Kommissionen, da letztere eine, wenn auch beschränkte Oeffentlichkeit (nämlich für die Reichstagsmitglieder) genössen[15]). Dem gegenüber ist zu betonen, daß der Grundsatz der Oeffentlichkeit nur die Oeffentlichkeit im weitesten Umfange im Auge hat; diese ist aber nicht gegeben, wenn nur ein ganz beschränkter Personenkreis, nicht jedermann aus dem Publikum Zutritt zu den Kommissionssitzungen hat. Unrichtig ist auch die Bemerkung Neumann-Hofers, die Praxis im Reich sei bisher dahingegangen,

---

[12]) So die Mehrzahl der Schriftsteller: z. B. gr. Laband I, 347; Arndt, Verfassung S. 182; Hubrich, Annalen S. 49; v. Seydel, Kommentar S. 201/02; Binding, Handbuch S. 681 u. N. 6 daselbst; Bornhak Grundriß S. 165; Zorn, Staatsrecht I, 245; Olshausen S. 78 Bem. 4 zu § 12. Dagegen Meyer-Allfeld S. 103 und Heinze S. 10. — Aus dem im Text angegebenen Grunde fällt natürlich auch ein Bericht über eine, entgegen der Verfassung geheim abgehaltene Plenarverhandlung nicht unter Art. 22 Abs. 2 RV., und muß der dem Art. 22 Abs. 2 RV. entsprechende § 12 RStrGB. einschränkend dahin ausgelegt werden, daß auch hier nur Berichte über öffentliche Plenarsitzungen gemeint sind. So Hubrich, Annalen S. 46/47; Binding Handbuch S. 681; Garr S. 22; Kloeppel S. 336; dagegen: Arndt, Verfassung S. 182; Wachenfeld S. 54; Olshausen S. 78 Bem. 5 zu § 12; Kleinfeller S. 334; Meyer-Allfeld S. 103; Frank S. 42 Bem. 1 zu § 12.

[13]) Kloeppel S. 338.

[14]) Kleinfeller S. 346; Oppenhoff S. 52 Bem. 5 zu § 12; Merkel, S. 283; selbst dann, wenn der Kommissionsbericht der Zeitung, die ihn verbreitete, offiziell von der Kommission übersandt sein sollte: Hubrich, Annalen S. 49 N. 5 und Entsch. d. preuß. Obertribunals v. 13. 3. 1868 in Goltdammer's Archiv B. XVI S. 437.

[15]) Vgl. Hatschek Bd. 1 S. 237.

daß auch wahrheitsgetreue Berichte über Kommissionssitzungen verantwortungsfrei seien[16]). Meines Wissens liegen solche Entscheidungen, wenigstens seitens des Reichsgerichts und der Oberlandesgerichte bisher nicht vor.

3. Der Begriff der Wahrheitstreue. Er ist der Eckpfeiler des Privilegs der Parlamentsberichte. Der Bericht ist nur darum von aller Verantwortlichkeit frei, weil er die Verhandlungen des Parlaments der Wahrheit gemäß wiedergibt. Derjenige Bericht entspricht am besten dem Geiste des Gesetzes, der den Eindruck, den ein Zuhörer von den Verhandlungen gewinnt, auch einem Leser zu vermitteln vermag. Schon der Begriff des Berichts erfordert die Objektivität der Darstellung, das Merkmal der Wahrheitstreue hat diese Forderung zum alleinigen Inhalt.

Wahrheitsgetreu bedeutet freilich nicht wortgetreu[17]). Wollte man die wortgetreue Wiedergabe der Verhandlungen fordern, so wäre die Presse fast vor eine tatsächliche Unmöglichkeit gestellt, und es würde gleichwohl eine wirklich zweckentsprechende Unterrichtung des Publikums nicht stattfinden, denn kaum jemand würde sich die Mühe nehmen, die endlosen Reden durchzulesen; das Wichtige würde von der Fülle des Unwichtigen erdrückt werden.

Ein wahrheitsgetreuer Bericht muß das Bild, eventuell in kleinerem Maßstabe widerspiegeln, das die Verhandlungen in einem aufmerksamen Beobachter hervorgebracht haben[18]). Das subjektive Moment wird sich freilich nie ganz ausschalten lassen, die persönliche Eigenart des Berichtenden wird auch der Darstellung sich mitteilen[19]). Eine unbedingte Wahrheit gibt es nicht, wenn man von der wortgetreuen Wiedergabe absieht. Doch wird man wohl Binding darin zustimmen müssen, daß gewisse Vorgänge keinem Berichte fehlen dürfen: „die

---

[16]) Neumann-Hofer S. 76, welcher aber vorher (S. 74/5) selbst ausführt, daß Berichte über Kommissionsverhandlungen nicht unter Art. 22 Abs. 2 RV. fallen.

[17]) Vgl. Urteil d. RG. v. 6. 11. 1888 (Entsch. i. Strafs. Bd. XVIII S. 209); Hubrich, Annalen, S. 52; Olshausen S. 79 Bem. 6 zu § 12.

[18]) Binding, Handbuch S. 683; v. Liszt, Reichspreßrecht S. 165; Hubrich Annalen S. 51; Merkel, Lehre vom Verbrechen S. 357.

[19]) Hubrich a. a. O. S. 51.

gestellten Anträge, die Reihenfolge der Redner, die Angabe, in welchem Sinne sie gesprochen haben, die disziplinären Maßregeln des Präsidenten und das Resultat der Abstimmung“[20]). Im übrigen unterliegt die Frage der Wahrheitstreue der tatsächlichen Feststellung durch die Gerichte; sie ist eine reine quaestio facti[21]).

An einigen Beispielen mag das Gesagte verdeutlicht werden. Gibt der Bericht die Rede eines Abgeordneten, welcher Beamten unter Anführung bestimmter Tatsachen den Vorwurf der Bestechlichkeit macht, in aller Ausführlichkeit wieder, verschweigt er aber die Entgegnung des Regierungsvertreters, der eine Aufklärung zu geben vermag, welche den Vorwurf völlig entkräftet, so liegt offensichtlich kein wahrheitsgetreuer Bericht vor. Ebenso kann die Unterdrückung der Erteilung eines Ordnungsrufes oder der Aeußerung des Beifalls oder Mißfallens des Hauses dem Bericht die Wahrheitstreue nehmen[22]). Allerdings wird die Verletzung der Wahrheitstreue einen logischen Zusammenhang mit demjenigen Teil des Berichts haben müssen, in dem nach allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen eine strafbare Handlung zu erblicken ist, wenn der Bericht des Privilegs verlustig gehen, also strafbar sein soll. Man denke sich folgenden Fall: der Abgeordnete A. beleidigt den Abgeordneten B. und wird deshalb zur Ordnung gerufen. Bei Beratung des gleichen Verhandlungsgegenstandes greift ferner der Abgeordnete C. die Regierung in verleumderischer Weise an. Wenn jetzt der Parlamentsbericht die Reden aller Abgeordneten der Wahrheit entsprechend wiedergibt und nur die Erteilung des Ordnungsrufes verschweigt, so wird auf die darin liegende Verletzung der Wahrheitstreue nicht die Strafbarkeit des Berichterstatters wegen der verleumderischen Beleidigung der Regierung gegründet werden können.

---

[20]) Binding, Handbuch S. 683.

[21]) Arndt, Staatsrecht S. 137; Dambitsch S. 423; Olshausen S. 79 Bem. 6 zu § 12.

[22]) v. Liszt, Reichspreßrecht S. 165: „Auslassungen, Verstümmelungen, Unterdrückung eines Ordnungsrufes, Nichterwähnung einer Abbitte, der Rücknahme einer Aeußerung usw. können trotz sonstiger wortgetreuer Wiedergabe dem Berichte den Charakter der Wahrheitstreue benehmen“; Sladecek S. 131.

Die nachträgliche Erteilung eines Ordnungsrufes oder die Rücknahme einer Aeußerung, sollten sie selbst erst in einer späteren Sitzung erfolgen, müssen bei einer Berichterstattung durch Zeitungen, welche über jede Parlamentssitzung zu berichten pflegen, in dem späteren Bericht wiedergegeben werden, andernfalls würde eine Verletzung der Wahrheitstreue vorliegen[23]), denn das Publikum soll über den Gesamtverlauf der Verhandlung unterrichtet werden.

Die Wahrheitstreue muß objektiv gegeben sein; der gute Glaube des Berichterstatters, daß er die Verhandlungen wahrheitsgetreu wiedergegeben habe, genügt nicht; er führt nicht zur Freisprechung[24]).

4. Die wahrheitsgetreue Berichterstattung genießt Freiheit von jeder Verantwortlichkeit. Da die Handlung des Berichterstatters der Rechtsordnung entspricht, kann sie keine Verantwortung begründen. Dies kommt recht gut in der sachlichen Fassung der Vorschrift („Berichte ... bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei“) zum Ausdruck[25]). Da die Rechtswidrigkeit des Tuns fehlt, ist die Strafbarkeit ausgeschlossen. Ferner entfällt die bürgerlichrechtliche Verantwortlichkeit, die Schadensersatzpflicht, da keine unerlaubte Handlung vorliegt[26]). Auch wird durch Art. 22 Abs. 2 RV. jede Maßregelung des Berichterstatters im Disziplinarwege verboten. Es ist auch unerheblich, ob die Verantwortung sich auf Reichs- oder Landesrecht gründet[27]). Endlich ist wegen der Rechtmäßigkeit der Berichterstattung auch das sogen. objektive

---

[23]) Dagegen Heinze, S. 16/17: „Der Bericht über den früheren Vorgang war wahrheitsgetreu zu der Zeit, wo derselbe erstattet wurde“.

[24]) Vgl. Kleinfeller S. 335/36: „Der gute Glaube an die Wahrheitstreue ist... kein Irrtum über die Rechtswidrigkeit... (er) ist nicht zu verwechseln mit dem guten Glauben an die Wahrheit der in der Verhandlung aufgestellten Behauptung oder an die Berechtigung des Redners zu seiner Aeußerung“.

[25]) v. Liszt, Reichspreßrecht S. 164; Binding, Handbuch S. 685 N. 16 und der dort angeführte Beschluß des preuß. Obertribunals v. 16. 4. 1875 (Goltdammer's Archiv Bd. 23 S. 190/91).

[26]) Nach Frank S. 43 Bem. III zu § 12 bleibt die zivilrechtliche Haftung unberührt.

[27]) Vgl. Olshausen S. 78 N. 2 zu § 12.

Strafverfahren (§ 42 mit § 41 StrGB.: Unbrauchbarmachung der Exemplare, Platten und Formen) gegen einen schriftlichen oder gedruckten Parlamentsbericht unstatthaft[28]). Die Vorschrift des Art. 22 Abs. 2 RV. bezieht sich nur auf den Inhalt des Berichts; eine Uebertretung preßpolizeilicher Vorschriften (z. B. wenn die den Bericht enthaltende Druckschrift die Angabe des Druckers und Verlegers unterläßt — § 6 des Reichspreßgesetzes —) ist natürlich strafbar[29]).

Anhang.

Als weiteres Mittel, die Verhandlungen des deutschen Reichstages der Oeffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen, sind noch die stenographischen Berichte des Reichstages zu erwähnen. Sie besitzen keinen offiziellen Charakter[30]). Da ihre Druckherstellung geraume Zeit erfordert, da sie ferner wegen ihres Umfanges teuer sind, kommen sie für das große Publikum nicht in Betracht. Dagegen haben sie besonders als Materialsammlung für rechtshistorische und staatswissenschaftliche Forschungen großen Wert.

Die Reichstagsprotokolle, eine offizielle Sammlung, werden nicht durch den Druck veröffentlicht[31]). Sie enthalten die gefaßten Beschlüsse, die Interpellationen und die amtlichen Anzeigen des Präsidenten (§ 38—41 Gesch. O.).

Nach § 15 der Gesch. O. haben diejenigen Reichstagsmitglieder, welche als Schriftführer gewählt sind (§ 10 Gesch. O.), für den Druck der Verhandlungen zu sorgen und die stenographischen Berichte zu revidieren.

---

[28]) v. Liszt, Reichspreßrecht S. 164: Olshausen S. 138 N. 6 zu § 42 und S. 80 N. 7 zu § 12; Hubrich, Annalen, S. 54/55. — Nach preuß. Recht war dies ausdrücklich bezüglich der Landtagsberichte durch § 51 preuß. Preßgesetzes v. 12. 5. 1851 ausgesprochen.

[29]) Frank, S. 43 Bem. III zu § 12; Olshausen. S. 78 Bem. 2 zu § 12; Schwartz S. 64 Bem. 3 zu § 12.

[30]) Eine besondere Beweiserheblichkeit kommt weder den stenographischen Berichten noch den Protokollen zu. Sie bilden zwar ein sehr wichtiges, aber nicht das einzige Beweismittel zur Feststellung des wahren Inhalts der Verhandlungen; vgl. Kleinfeller S. 335.

[31]) Vgl. gr. Laband I. Bd. S. 354.

III. Schluß.

§ 9.

Reformfragen.

I. Ein besonderes Bedürfnis nach Abhaltung geheimer Plenarverhandlungen hat sich im Reichstage bisher nicht herausgestellt; das beweist schon der Umstand, daß jene mehrfach erwähnte Geheimsitzung vom 17. März 1900 der einzige Fall in der Geschichte des Reichstags geblieben ist. Wenn irgendwelche Gegenstände ihrer Natur nach die Oeffentlichkeit nicht vertrugen, so sind sie bislang immer in strengvertraulichen Sitzungen der Ausschüsse besprochen worden. Der unbedingte Grundsatz der Oeffentlichkeit, wie ihn Art. 22 Abs. 1 RV. festsetzt, könnte also nach den bisher gemachten Erfahrungen ohne Schaden für das Staatsinteresse aufrecht erhalten bleiben.

Wenn hier doch der Einfügung einer Ausnahmebestimmung, welche wörtlich mit Art. 79 S. 2 der preuß. Verfassung übereinstimmen könnte, das Wort geredet wird, so geschieht es nur, um den Widerspruch zwischen Verfassung (Art. 22 Abs. 1 RV.) und Geschäftsordnung (§ 36 S. 2) zu beheben. Es ist nicht anzunehmen, daß sich der Reichstag zu einer Aufhebung des verfassungswidrigen § 36 S. 2 Gesch. O. verstehen wird, da er wohl der Ansicht ist, daß vielleicht irgend einmal in der Zukunft diese Bestimmung ihm von Nutzen sein könne. Diese Möglichkeit läßt sich auch nicht bestreiten. Der dann wahrscheinlich für immer fortbestehende Widerspruch ist ein der Rechtsordnung anhaftender, unschöner Flecken und verlangt Beseitigung. Der Reichstag würde m. E. einer Verfassungsänderung kaum Schwierigkeiten bereiten, denn einen Mißbrauch des Rechts, geheime Sitzungen im Plenum abzuhalten und dadurch die Oeffentlichkeit in ungebührlichem Maße zu beschränken, würde auch eine übermächtige Reichstags-

majorität nicht wagen können, weil sie sich nur selbst schaden würde, denn Oeffentlichkeit ist die Lebensluft jeder parlamentarischen Versammlung und nicht zum wenigsten auch jeder politischen Partei. Die Zulassung geheimer Plenarsitzungen könnte auch nicht etwa als eine volksfeindliche Maßregel verdächtigt werden, denn in fast allen europäischen Staaten, mögen sie auch dem vollendetsten parlamentarischen System huldigen, ist durch Verfassung oder Geschäftsordnung die Möglichkeit offengelassen, ausnahmsweise auch einmal eine geheime Vollversammlung des Parlaments abzuhalten[1]).

Dennoch wird der gegenwärtige Rechtszustand im Deutschen Reiche schwerlich bald geändert werden. Denn da, wie man zugeben muß, ein dringender Anlaß zu der empfohlenen Verfassungsänderung durchaus nicht vorliegt, so ist kaum anzunehmen, daß man sich dazu entschließt, die schwerfällige Gesetzgebungsmaschine in Bewegung zu setzen[2]).

II. Dagegen erscheint um so notwendiger eine Abänderung des bezüglich der Parlamentsberichte bestehenden Rechtszustandes. Die deutsche Reichsgesetzgebung ist hier über das Maß des durch eine vernünftige Freiheit Gebotenen hinausgegangen, und eine Einschränkung der sogen. Immunität der parlamentarischen Berichterstattung ist erforderlich.

Eine prinzipgemäße Durchführung des Repräsentativsystems gebietet, daß die Berichterstattung über die parlamentarischen Verhandlungen alles, was im Parlament gesagt worden ist, dem Volke zur Kenntnis bringen darf; sie soll ein Mittel sein zur Erreichung des gesetzlich gewünschten Erfolges: der genauen Unterrichtung des Publikums über die Vorgänge in den Volksvertretungen. Nach dem geltenden Recht

---

[1]) vgl. Frankreich: Lebon S. 100; Dänemark: Goos und Hansen S. 84; Luxemburg: Eyschen S. 70; Oesterreich: Ulbrich S. 154/55; Rußland: Gribowski S. 73, 76; in England kann auch heute noch jedes Mitglied des Unterhauses beantragen, daß die Zuhörer entfernt werden. vgl. May S. 239—41.

[2]) Auch das neue elsaß-lothringesche Verfassungsgesetz v. 31. 5. 1911 Art. II § 15 (RGBl. 1911 S. 225) läßt keine Ausnahme von dem Grundsatz der Oeffentlichkeit zu; gleichwohl kennen die Geschäftsordnungen beider Kammern des Landtages auch geheime Abstimmungen, vgl. S. 28 N. 33 der Arbeit.

ist aber der Berichterstatter, selbst wenn er unverkennbar aus den niedrigsten Motiven, z. B. in Verleumdungsabsicht Bericht erstattet, vor der Einleitung eines Strafverfahrens sicher, wenn er sich nur die Mühe gibt, einen Bericht zu liefern, der die Reden und Vorgänge wahrheitsgetreu wiedergibt. Der durch einen solchen Bericht verleumdete Privatmann ist machtlos. Nach Jahrzehnten noch können durch Wiederabdruck des Berichts ehrenkränkende Tatsachen straflos verbreitet werden[3]). Dieses Ergebnis entspricht keineswegs dem in Deutschland anerkannten Grundsatz der parlamentarischen Oeffentlichkeit.

Die Reformbedürftigkeit des geltenden Rechts wird auch fast allgemein zugegeben, besonders seitdem es sich gezeigt hat, daß der Ton in den Parlamenten auf einen schlimmen Tiefstand gesunken ist. Es ist schon bedenklich, daß die gröbsten Ausschreitungen der Parlamentsredner (Aufforderungen zum Landesverrat, zur Mißachtung der Gesetze) frei durch die Presse, nur unter Voraussetzung der Wahrheitstreue des Berichts verbreitet und dadurch in ihrer Wirkung unendlich gesteigert werden können; daß aber auch derjenige, der diese Verbreitung selbst nur aus den niedrigsten Beweggründen betreibt, straflos ausgehen soll, ist geradezu unvernünftig.

Gneist hat bei Beratung des sogen. Maulkorbgesetzentwurfes sich bitter über diese höchst unerfreuliche Wirkung beklagt: „Die allerüberlegteste Beleidigung, Beschimpfung, die raffinierteste Erdichtung unwahrer Tatsachen... geht straflos mit dem normalen Privilegium der Vervielfältigung durch die ganze Welt, sofern es erscheint in dem Scheinrahmen einer Mitteilung der Parlamentsverhandlungen, als ein Pasquill per Stenographie, was in unzähligen Exemplaren amtlich durch die Post und die Dampfschiffe in alle Welt getragen wird.... Dasselbe formale Privilegium der mechanischen Vervielfältigung setzt auch die Staatsregierungen außer Stande, die als Volksrede formulierten direkten Aufforderungen zum Aufruhr, zum Umsturz der Gesellschaft, jede Art öffentlicher

---

[3]) Hubrich, parl. Redefreiheit S. 489 N. 11; v. Bar, Gesetz und Schuld, I. Bd. S. 264, meint, daß das Hervorheben von Beleidigungen nach langer Zeit ohne erweislichen anderen Zweck den Charakter der Erzählung als „Bericht“ zweifelhaft mache.

Aufreizungen, die unsere Preßstrafgesetze hemmen sollen, irgendwie zu hindern, sobald sie erscheint unter dem formalen Gewande einer Parlamentsrede, leicht eingerahmt mit einigen Bemerkungen über das, was der Redner vorher und der Redner nachher gesprochen haben“[4]).

Ein besonders scharfer Gegner des Privilegs war auch der Fürst Bismarck, der dessen Aufnahme in die Bundesverfassung und später in das Reichsstrafgesetzbuch (1867 und 1870) auf das Energischste widersprach und nur mit Rücksicht auf die höheren Ziele der deutschen Einigung nachgab. Bei der Beratung des Maulkorbgesetzes 1879 kam er darauf zu sprechen und erklärte, er habe im Jahre 1870 in dem Bedürfnis, die junge und zarte Pflanze der deutschen Einheit mit allen Mitteln zu pflegen, manchem zugestimmt, was weit entfernt von seiner politischen Ueberzeugung gelegen habe (Sten. Ber. d. RT. 4. Legisl.-Periode II. Session 1879, Sitz. v. 4. März 1879, I. Bd. S. 272). Seine Stellungnahme gegen das Privileg begründete er 1867 wie folgt: „Es gibt viele Dinge, die ein Staat dulden kann; er kann sie ignorieren; aber etwas Anderes ist es, sie gesetzlich zu sanktionieren. Dazu rechne ich auch das Recht, einen andern Mitbürger zu beleidigen, ohne daß dieser irgend eine Genugtuung finden könnte.... Unter Menschenrechten lasse ich mir ausdrücklich diejenigen gefallen, welche im Jahre 1791 in Frankreich adoptiert wurden und in die Verfassung der Republik übergegangen sind. Es heißt darin ausdrücklich, und zwar in Bezug auf die Freiheit der Opinions, die jeder aussprechen kann, daß diese Freiheit darin bestehe, alles zu tun, was anderen nicht schadet. .... Diese Motive, dieses Bedürfnis, jedem sein Menschenrecht auf Schutz gegen Beleidigungen zu erhalten, leitet mich, wenn ich nach wie vor die gesetzliche Sanktion der Veröffentlichung solcher Reden, die injuriös für Privatleute sind, bekämpfe[5]).

---

[4]) Sten. Ber. des RT. 1879 4. Legisl.-Periode, II. Session (Sitzung v. 7. März 1879) I. Bd. S. 316. Vgl. auch die Rede des Staatssekretärs des Reichsjustizamts Dr. Friedberg in der Sitzung v. 4. 3. 1879 ebenda S. 248—249.

[5]) Sten. Ber. des konstit. RT. 1867 (Sitzg. v. 29. 3. 1867) I. Bd, S. 442.

Die zur Besserung dieses Zustandes gemachten Vorschläge gehen nach allen möglichen Richtungen. Binding will kurzer Hand den Art. 22 Abs. 2 RV. aufgehoben wissen, also die Parlamentsberichte völlig dem gemeinen Recht unterstellen[6]). Diese einfache radikale Aenderung hat indessen Bedenken gegen sich. v. Bar sagt mit Recht: „Es ist nicht unwahrscheinlich, daß, wenn diese Bestimmungen nicht existierten, die Freiheit auch der optima fide erstatteten Parlamentsberichte und damit ... indirekt auch die Freiheit der Rede der Abgeordneten durch die Rechtsprechung der Gerichte empfindlich beschränkt werden würde“[7]). M. E. würde auch das Mittel wenig gegen denjenigen Teil der Presse ausrichten, der nur von Verhetzung oder Sensationsmache lebt. Nur die anständigen Blätter würden, vielleicht selbst in unerfreulicher Weise davon betroffen werden; es könnte der Fall eintreten, daß sie, um nur ganz sicher vor Einleitung eines Strafverfahrens zu sein, in völlig überflüssiger Weise auch Aeußerungen von Abgeordneten verschwiegen, deren Kenntnis doch von Wichtigkeit für das Publikum wäre.

Hubrich macht unter anderem den Vorschlag, neben der privaten Berichterstattung auch eine offizielle einzuführen, die von einer besonderen Kommission des Reichstages zu besorgen wäre; letztere hätte über jede öffentliche Sitzung einen

---

[6]) Binding, Handbuch S. 681 N. 4, S. 685 N. 17; Heinze (S. 46, 47, 49) geht noch weiter: der Art. 22 Abs. 2 RV. und § 12 RStrGB. seien aufzuheben; der Abgeordnete, der eine strafbare Aeußerung getan habe und deswegen zur Ordnung gerufen worden sei, solle selbst dafür sorgen, daß die Aeußerung nicht in dem stenographischen Berichte Aufnahme finde, widrigenfalls er strafbar sei. Im übrigen will Heinze die im Reichspreßgesetz (§ 20 Abs. 2) ausgesprochene Vermutung für die Rechtswidrigkeit des Willens des verantwortlichen Redakteurs bezüglich der Parlamentsberichte aufgehoben wissen, sodaß der rechtswidrige Vorsatz dem Redakteur und dem Berichterstatter bewiesen werden müßte. Diese Vermutung und die Fahrlässigkeitsstrafen des § 21 Reichspreßgesetzes sollen nur dann gegeben sein, wenn ein Ordnungsruf erfolgt war.

[7]) Von Bar I, 266; auch S. 269, 271: „Ein besonderes Privileg der Berichterstattung ist in abstracto zwar entbehrlich, aber die Beseitigung würde tatsächlich Rechtsunsicherheit der Presse und indirekt eine verhängnisvolle Minderung der Bedeutung der Volksvertretungen mit sich bringen“.

ausführlicheren und einen kürzeren Bericht zu verfassen und der Presse schleunigst kostenlos zur Verfügung zu stellen[8]. Dadurch wäre allerdings eine sachlichere und unparteiischere Berichterstattung gewährleistet, ohne daß doch die private Berichterstattung gänzlich unterbunden würde. Indessen werden die praktischen Schwierigkeiten der schnellen Abfassung des amtlichen Berichts groß sein; der Bericht muß, wenn er dem Bedürfnis der Tagespresse entsprechen soll, unmittelbar nach der Sitzung, ja bei deren längerer Dauer schon zum Teil während der Sitzung ausgegeben werden.

Nach Hubrich sollen ferner die privaten Berichte von ihren Verfassern vor der Veröffentlichung der erwähnten Reichstagskommission zur Begutachtung auf ihre Richtigkeit und Gutgläubigkeit vorgelegt werden; fehlen diese Eigenschaften, so soll die Kommission die Strafverfolgungsbehörde zum Einschreiten veranlassen[9]. M. E. würde dadurch die private Berichterstattung sehr belästigt und der Kommission eine große Arbeitslast aufgebürdet werden; auch würde die Schnelligkeit der Berichterstattung erheblich leiden[10].

Die Notwendigkeit einer Reform des Art. 22 Abs. 2 RV. vermindert sich in dem Maße, als der deutsche Reichstag über

[8]) Hubrich, parl. Redefreiheit S. 491/92. — Dieses gemischte System von privater u. amtlicher Berichterstattung besteht in Frankreich. Nach Garr S. 13, 14 wird in Frankreich der amtliche verkürzte Bericht der Kammer wegen seiner Verläßlichkeit gern und ohne Mißtrauen von den Tageszeitungen benutzt.

[9]) Hubrich, parl. Redefreiheit S. 492/93.

[10]) Gegen Hubrichs Vorschläge spricht sich Garr S. 59—61 scharf aus: „Man könnte sich schwer ein Verfahren denken, das in kürzerer Zeit unerträglichere Zustände schaffen würde... Alles, was sich gegen die Zensur einwenden läßt, alles, was an dieser Institution odios und korrumpierend ist, müßte auf die Tätigkeit dieser Spezialkommission fallen... Dieser schwerfällige Apparat, der übrigens... in Permanenz, bis in späte Nachtstunden arbeiten müßte, würde ein wenig sympathische Mischung von Angeberei und Präventivzensur darstellen...“ Garr behauptet auch, daß eine Kommission einen für Zeitungszwecke verwendbaren Bericht gar nicht herstellen könnte und daß der Bericht nur einem Mißtrauen der Zeitungen begegnen würde. (S. 60.) Dem ist aber das von Garr selbst (S. 13/14) betonte Vertrauen entgegen zu halten, welches die französische Presse den amtlichen Berichten entgegenbringt.

eine starke Disziplinargewalt über seine Mitglieder verfügt. Insofern besteht eine innere Abhängigkeit der Reformfrage des Disziplinarrechts des Reichstages von der der Immunität der Berichterstattung. Noch immer fehlt dem Reichstage das Recht, ein Mitglied auf längere Dauer von der Teilnahme an den Verhandlungen auszuschließen. Manche Ausschreitungen der Abgeordneten würden bei Vorhandensein stärkerer Disziplinarmittel unterbleiben. Indessen überflüssig würde eine Abschwächung der Immunität der Berichterstattung darum doch nicht. Denn selbst stärkste Disziplinarmittel versagen gegenüber demagogischen Volksvertretern. Es ist m. E. ein Irrtum, wenn man annimmt, ein solcher Abgeordneter würde auf eine Wiederwahl nicht zu rechnen haben. Diese Annahme beruht auf einer Ueberschätzung der Kritikfähigkeit der großen Masse des Volkes. Es ist leider eine immer wiederkehrende Erscheinung im deutschen Parteileben, daß die Presse es sich nicht entgehen läßt, ihren Parteimann, mochte er auch mit Fug und Recht im Parlament gemaßregelt oder gar durch strafgerichtliches Urteil bestraft worden sein, mit dem Heiligenschein des Märtyrers zu umgeben. Deshalb ist es m. E. grundfalsch, wenn man sich viel von der Verschärfung der Reichstagsdisziplin verspricht. Immerhin bleibt bedauerlich, daß der deutsche Reichstag so wenig Verständnis für die Vorschläge des Fürsten Bismarck im Jahre 1879 gelegentlich der Beratung des sogen. Maulkorbgesetzentwurfes gezeigt hat. Diese Vorlage brachte außer neuen Disziplinarmitteln (Verweis, Verpflichtung zur Abbitte, Ausschließung des Abgeordneten auf Zeit, evt. bis zum Ende der Legislaturperiode, in letzter Linie Verlust der Wählbarkeit) auch Bestimmungen, welche die Verbreitung strafwürdiger Aeußerungen der Reichstagsabgeordneten durch die Presse verhindern sollten[11]. Eine besondere Reichstagskommission sollte das Recht haben, die betreffende

[11]) Fürst Bismarck erklärte damals (es war nach Erlaß des Sozialistengesetzes): „Ein weiterer Grund, der uns zu der Vorlage bestimmt hat, ist die Verhinderung derjenigen Agitationen, die durch den straffreien Abdruck von Reden, welche ausdrücklich zu diesem Behuf, um straffrei gedruckt und verbreitet zu werden, gehalten sind, im Lande hervorgerufen werden können.“ (Sten. Ber. d. RT. 4. Legisl.-Periode II. Sission 1879 I. Bd. S. 271.

Aeußerung oder selbst die ganze Rede von der Aufnahme in den stenographischen Bericht auszuschließen; durch diesen Ausschluß sollte ohne weitere Anordnung auch jede andere Veröffentlichung durch die Presse bei einer Gefängnisstrafe von 3 Wochen bis zu 3 Monaten verboten sein (§§ 6 und 11 des Gesetzentwurfes). Auch das Bedenken, daß durch dieses Verfahren die Presse in der erwünschten Schnelligkeit ihrer Berichterstattung behindert werden könnte, wurde dadurch abgeschwächt, daß der Reichstagspräsident berechtigt sein sollte, sofort vorläufige Anordnungen gleichen Inhalts an Stelle der Kommission zu treffen (§ 10 des Gesetzentwurfs)[12]. Es würde das die Einführung einer Art Zensur des Parlaments über die Berichterstattung bedeutet haben[13]).

v. Bar hat früher die Errichtung parlamentarischer Ehrengerichte empfohlen[14]); neuerdings erklärt er es für das verhältnismäßig Beste, den bestehenden Rechtszustand aufrecht zu erhalten[15]). v. Kißling will dem durch einen Abgeordneten im Parlament beleidigten Privatmann das Recht geben, vor einer Parlamentskommission die Feststellung zu betreiben, daß die Aeußerung des Abgeordneten der Wahrheit nicht entspreche[16]).

Garr[17]) hält für den an den Mißbräuchen schuldigeren Teil

[12]) v. Bar's Bedenken gegen diese Vorschläge (Gesetz und Schuld I. Bd. S. 270) sind nicht schwerwiegend; er meint, die Aussonderung desjenigen, was die Presse nicht berichten darf, durch den Reichstag vornehmen zu lassen, sei gefährlich, weil ein Mißbrauch durch die Majorität zu befürchten sei und auch der berechtigte Gebrauch leicht zu verdächtigen sei. Aehnlich auch Garr S. 55. — Soviel Unparteiischkeitssinn sollte man doch den Mitgliedern dieser Kommission zubilligen, daß sich die Parteigegensätze nicht auch hier zeigen werden.

[13]) Für das Parlament als Zensor tritt auch Bernatzik ein: „Wenn man dem Parlament das Recht zuschreibt, geheime Sitzungen abzuhalten, und Berichte darüber nicht in die Oeffentlichkeit dringen dürfen, warum soll nicht gewissermaßen diese Geheimhaltung statt für die Zukunft für die Vergangenheit beschlossen werden?“ (bei Garr S. 51/52).

[14]) v. Bar, Redefreiheit S. 19.

[15]) v. Bar Gesetz und Schuld Bd. I. S. 271.

[16]) v. Kißling S. 21.

[17]) Garr S. 61/62.

nicht sowohl die Berichterstattung durch die Presse als vielmehr die Abgeordneten. Die Anteilnahme der Presse an dem verübten Wortexzeß ist nach ihm nur eine mittelbare, das Hauptgewicht der Verantwortung fällt auf den Abgeordneten. Er hält es daher für verkehrt, das Uebel durch Einschränkung der Immunität der Parlamentsberichterstattung bekämpfen zu wollen. Indessen wirkt die Ausschreitung eines Abgeordneten im Parlament doch nur darum so verhängnisvoll, weil sie durch die Presse aller Welt bekannt gemacht werden kann. Garr schlägt lediglich vor, den Begriff des Berichts zeitlich zu begrenzen: „Bericht kann streng genommen nur das genannt werden, was von den Sitzungen des Parlaments unmittelbare Kunde bringt“[18]). Diesem Vorschlag kann m. E. nur beigetreten werden. Eine Aenderung des Wortlautes der Verfassungsbestimmung wäre erforderlich, wenn die Gerichte bei ihrer Anwendung sich nicht dazu verstehen können, diese zeitliche Beschränkung in dem Begriff des Berichts zu finden.

Der Vorschläge, die besonders durch die Einbringung des Maulkorbgesetzentwurfes durch den Fürsten Bismarck angeregt wurden, sind, wie man sieht, nicht wenige.

M. E. ist ein so tiefer Eingriff in den bestehenden Rechtszustand, wie die Aufhebung des Art. 22 Abs. 2 RV. und die auch mitunter vorgeschlagene Beschränkung der parlamentarischen Redefreiheit bedeuten würde, nicht notwendig, um die zweifellos vorhandenen Mißstände abzustellen. Es bedarf nur der Beseitigung des häßlichen Vorrechts, welches der Berichterstatter nach geltendem Recht genießt, wenn er ungestraft aus niedrigstem Beweggrunde die Ehre jedes Menschen beschmutzen darf; es bedarf nur der Zurückführung des Grundsatzes der parlamentarischen Oeffentlichkeit auf sein gebotenes Maß.

Das gegenwärtig geltende französische und englische Recht

[18]) Garr S. 74: es würde dann .. „der arge Unfug aufhören, daß Injurien, die vor Jahren im Parlament gefallen sind und seitdem längst vergessen, ja vielleicht revoziert wurden, immer wieder völlig straffrei ausgegraben und gedruckt werden können“. Auch v. Bar, Gesetz und Schuld I. Bd. S. 264 hat darauf hingewiesen, daß nach englischem Rechte die Berichte über öffentliche Gerichtsverhandlungen, sollen sie verantwortungsfrei bleiben, „contemperaneously published“, also innerhalb kurzer Frist veröffentlicht sein müssen.

fordern von dem Parlamentsberichterstatter, daß er nicht nur wahrheitsgetreu berichtet, sondern auch, daß er damit eine redliche Absicht verfolgt, nämlich die, das Publikum über den Verlauf der Parlamentsverhandlungen zu unterrichten; berichtet er dagegen in der Absicht, das Volk zu verhetzen oder jemanden in seiner Ehre zu kränken, so ist er straffällig. Das französische Recht verlangt ausdrücklich (Art. 41 des Preßgesetzes vom 29. Juli 1881) einen „compte rendu des séances publiques des deux Chambres fait de bonne foi"[19]). Nach englischem Gewohnheitsrecht, welches in der ständigen Praxis der Gerichte seinen Ausdruck findet, ist der unparteiische (fair) und wahrheitsgetreue (faithful) Bericht über den Verlauf der Parlamentsdebatten mit einer Klage nicht anzugreifen, dagegen unterliegt die Berichterstattung, welche nicht der Unterrichtung des Publikums dient, sondern in böser Absicht geschieht, dem gemeinen Recht[20]).

Das Vorbild dieser beiden Länder, die über eine bedeutend längere praktische Erfahrung auf dem Gebiet des Parlamentswesens verfügen, als das deutsche Reich, dürfte m. E. nachzuahmen sein. Die deutsche Gesetzgebung hat hier den an sich voll zu billigenden Grundsatz der Oeffentlichkeit überspannt. Hubrich hat eine zutreffende Erklärung hierfür gegeben. Er sagt: Man habe bei der Aufnahme der Immunität der parlamentarischen Berichterstattung in die deutsche Gesetzgebung (1851 und 1867) den angeblich von den Regierungen abhängigen Gerichten nicht zugetraut, daß sie bei der Feindseligkeit der Regierungen gegen die parlamentarische Oeffentlichkeit mit hinreichender Objektivität den guten Glauben des Berichterstatters würdigen könnten[21]). Heute ist dieses Mißtrauen bei der gesetzlich festgelegten und kaum noch anzweifelbaren Unabhängigkeit der deutschen Gerichtspflege unbegründet. Die Gerichte werden die bona fides der Berichterstatter

[19]) „bonne foi" bedeutet hier nicht guter Glaube des Berichterstatters, daß sein Bericht die Aeußerungen und Vorgänge in der Kammer richtig wiedergebe, sondern die redliche Absicht des Berichtenden; anders Kleinfeller S. 343, 344 N. 1.

[20]) May S. 86, 88; vgl. Hubrich, Annalen S. 9—10 und parl. Redefreiheit S. 474.

[21]) Hubrich, Annalen S. 26, 27 und parl. Redefreiheit S. 483.

gern und voll berücksichtigen[22]). Es ist nicht einzusehen, mit welchem Rechte man dem deutschen Richter das nötige Verständnis für die besonderen Bedürfnisse der Presse absprechen kann. Wer gutgläubig, d. h. in redlicher Absicht zur Unterrichtung des Publikums über Parlamentsverhandlungen berichtet, soll straflos sein; „die schikanöse Verbreitung von Wortverbrechen aber verdient keine Schonung"[23]).

Es ist daher durchaus dem, auch von Kleinfeller[24]) unterstützten Vorschlage Hubrichs zuzustimmen, welcher den Erlaß folgenden Gesetzes empfiehlt[25]):

> „Der Absatz 2 des Art. 22 der deutschen Reichsverfassung und der § 12 des deutschen Strafgesetzbuchs werden aufgehoben.
>
> Wahrheitsgetreue und gutgläubige Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstags sowie eines Landtags oder einer Kammer eines zum Reich gehörenden Staats, bleiben von jeder Verantwortung frei".

Vielleicht würde sich die Ersetzung des Begriffes „gutgläubiger Bericht" in dieser Fassung durch die Worte: „zum Zweck der Unterrichtung des Publikums abgefaßter Bericht" empfehlen, um nicht die irrige Ansicht aufkommen zu lassen, es werde vom Berichterstatter der gute Glaube an die Uebereinstimmung seines Berichts mit den wirklich gehaltenen Reden und Ereignissen der Verhandlung gefordert[26]).

Leider scheint auch hier die Gesetzgebung nicht eingreifen zu wollen. Die im Jahre 1911 dem Reichslande Elsaß-Lothringen gegebene Verfassung enthält eine dem Art. 22 Abs. 2 RV. wörtlich entsprechende Vorschrift[27]); eine Abschwächung

[22]) Binding, Handbuch S. 685 N. 17.

[23]) Binding a. a. O.

[24]) Kleinfeller S. 347 fordert de lege ferenda die Aufnahme „des Mangels böser Absicht" in den Tatbestand.

[25]) Hubrich, parl. Redefreiheit, S. 490.

[26]) Garr, S. 57, 59 scheint so den Begriff Gutgläubigkeit fassen zu wollen.

[27]) Gesetz über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911 Art. II § 15 (RGBl. 1911 S. 225 ff): „Die Verhandlungen des

der Immunität der Parlamentsberichterstattung in dem hier vertretenen Sinne wäre allerdings, solange § 12 RStrGB. besteht, unwirksam gewesen. Aber auch sowohl der von der Strafrechtskommission ausgearbeitete amtliche Vorentwurf zu einem neuen Deutschen Strafgesetzbuch als auch der von Kahl, v. Lilienthal und anderen Strafrechtslehrern aufgestellte Gegenentwurf lassen es bei dem geltenden Recht bewenden[28]).

Landtags sind öffentlich, die Geschäftssprache ist deutsch. Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Landtages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei."

[28]) Vorentwurf § 11 und Gegenentwurf §10; vgl. die Begründung zum Vorentwurf S. 18: „Ein Bedürfnis für eine sachliche Aenderung ist nicht erwiesen," S. 19: „... § 11..., zu dessen Aufgabe für die Reform keine Veranlassung besteht. Der Entwurf hält, indem er diese Bestimmungen übernimmt, an dem zweckentsprechenden Erfordernis der wahrheitsgetreuen Berichterstattung fest..." Die Begründung zum Gegenentwurf S. 9 schweigt überhaupt. Auch v. Bar in der Reform des Reichsstrafgesetzbuches erklärt S. 45: „Ein Bedürfnis zu einer Aenderung wäre nicht anzuerkennen; einzelne Kontroversen können der Wissenschaft und Praxis überlassen bleiben." Dazu Mayer S. 300: „Der so sehr berechtigte Gedanke eines Schutzes vor der Oeffentlichkeit ist dem geltenden Recht in dieser und in jeder anderen Materie völlig fremd geblieben und von den Entwürfen bisher leider nicht aufgenommen worden."

Lebenslauf.

Am 3. Dezember 1889 wurde ich, Martin Herbert Heinemann, in Berlin als Sohn des Kaufmanns Fritz Heinemann und dessen Ehefrau Henriette, geb. Grampe geboren. Ich bin evangelischer Konfession. Ich besuchte das humanistische Lessing-Gymnasium in Berlin, das ich Ostern 1908 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Hierauf studierte ich 7 Semester Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Jena, Berlin und Göttingen. Am 22. Januar 1912 bestand ich am Kgl. Kammergericht in Berlin das Referendarexamen und war bis zum Kriegsausbruch im Vorbereitungsdienst am Amtsgericht in Seelow (Mark) und Landgericht in Guben, bei der Staatsanwaltschaft am Landgericht III Berlin, bei zwei Berliner Rechtsanwälten und am Amtsgericht in Berlin-Pankow tätig. Wegen meiner Verwundung wurde ich am 27. Januar 1917 aus dem Heeresdienst entlassen. Die Promotionsprüfung bestand ich am 28. April 1917.

END OF
TITLE